Série A N° 145

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

# L'Organisation Municipale à Madagascar

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT

*Présentée et soutenue*

PAR

**Olga DEBOUSSET**

*Jury de la Thèse :*

*Président* : M. Joseph DELPECH, *Doyen.*

*Suffragants* : MM. Robert REDSLOB, *Professeur.*
Marcel PRÉLOT, *Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
*22 Rue Soufflot, Paris, 5e*

1942

# L'Organisation Municipale à Madagascar

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.**

Série A N° 145

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES POLITIQUES

# L'Organisation Municipale à Madagascar

THÈSE POUR LE DOCTORAT D'ÉTAT

*Présentée et soutenue*

PAR

**Olga DEBOUSSET**

*Jury de la Thèse :*

*Président* : M. Joseph DELPECH, *Doyen.*

*Suffragants* : MM. Robert REDSLOB, *Professeur.*
Marcel PRÉLOT, *Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY
(SOCIÉTÉ ANONYME)
*22 Rue Soufflot, Paris, 5e*

1942

A MON PÈRE

A MA MÈRE

*En témoignage de ma profonde affection et de ma très vive gratitude.*

A MON MAITRE
Monsieur le Doyen Joseph DELPECH

*En hommage de profonde reconnaissance et de respectueuse admiration.*

# *INTRODUCTION*

Cette thèse est née d'une curiosité et d'un attrait quant à l'œuvre et à la gloire de la France pour son empire. Elle fut composée aussi avec la foi en cette parole de l'Evangile : *Qui autem fecit veritatem venit ad lucem* (Joh. III, 21). Sa présentation semble se heurter à cette fatalité des temps actuels, de par leur dureté, de troubler les situations établies. Elle n'est pourtant ni abandonnée, ni reculée, toute fidélité étant gardée au précepte de Bernard de Clairvaux (Migne, *Patr. lat.*, t. CLXXXII, col. 137) rappelé par Sa Sainteté Pie XII (Réponse à l'ambassadeur de France, Léon Bérard, 9 décembre 1940) *spem in Deo fortiter figendo et rei finem longanimiter exspectando.*

En France, la commune est essentiellement un centre naturel d'intérêts, un groupement ayant une existence de fait, que le législateur consacre, personnalise, en le dotant d'une organisation administrative. Il en fait une institution légale.

Dans les colonies se rencontrent parfois des groupements communaux naturels, ayant un caractère patriarcal. Mais, la plupart du temps, les communes résultent de créations légales de la métropole : il n'existait rien auparavant ; en organisant administrativement la commune, une fois la paix établie dans la colonie, le législateur se propose surtout de susciter la formation de groupements communaux ; il oblige les indigènes d'un même lieu à prendre conscience de leurs intérêts, à se sentir solidaires ; il arrive ainsi à les fixer en un point déterminé de leur sol. Et l'imposition de ce sédentarisme, s'il facilite l'administration de la colonie, entraîne forcément

l'évolution des indigènes dans la voie de la civilisation, en même temps que la prospérité du pays.

Cette différence de nature entre la commune métropolitaine et la commune coloniale en suscite fatalement d'autres : le régime municipal aux colonies est forcément plus centralisé que dans la métropole. La décentralisation, ne s'effectuant qu'en fonction du degré de formation des indigènes, s'opère avec beaucoup plus de lenteur. On ne peut songer non plus, comme en France, à soumettre les communes à la même loi municipale. Chacune des colonies n'a pas atteint le même degré de civilisation ; aussi convient-il de créer un régime municipal pour chacune d'elles, et même chacune d'elles contient fréquemment plusieurs types de communes différemment organisées. Dans ce cas le législateur métropolitain laisse presque toujours au chef de la colonie le soin de modeler l'organisation d'une commune sur les nécessités particulières du centre déterminé.

Dans le choix de ce régime municipal imposé à chaque colonie, il est intéressant de retrouver les principes qui guident la métropole, suivant que la colonie n'avait aucune organisation ou, au contraire, qu'au moment de l'annexion, elle possédait déjà un organisme municipal local. Dans la première, la métropole doit évidemment créer de toutes pièces cette organisation, la soumettre à un contrôle rigoureux, initier les indigènes à son fonctionnement, en un mot faire œuvre nouvelle, ce qui aura peut-être pour avantage de ne pas risquer de heurter des habitudes, des coutumes inexistantes chez les indigènes. Dans la seconde, le problème est beaucoup plus délicat. Sans respect pour l'organisation indigène et par abus de notre besoin d'être imité, imposer à cette colonie, notre

conception du régime municipal serait une imprudence, de même qu'il y aurait profonde méprise à heurter de front des coutumes indigènes souvent très vieilles. Aussi est-il préférable de faire de la politique indigène, « politique de races », a dit le Général Galliéni.

Après la période de l'annexion, pendant laquelle le territoire est soumis à une administration directe et fortement centralisée de la métropole, le législateur s'efforce surtout de connaître les institutions indigènes existantes, de voir dans quelle mesure elles sont compatibles avec notre administration. Une fois cette étude faite, il se préoccupe de les utiliser pour la plus grande commodité de notre administration et la satisfaction des indigènes. En effet, ces coutumes répondent le plus souvent à des besoins ; elles sont l'expression du génie de la race ; elles se sont élaborées lentement ; tous les indigènes y sont attachés. Vouloir les en priver pour leur imposer nos propres institutions serait de mauvaise politique. Outre que nous aurions chance de nous attirer leur hostilité et leur antipathie, nous risquerions fort de leur imposer de nouvelles institutions qui, ne répondant pas à leurs besoins, resteraient incomprises, et notre administration ne pourrait qu'en souffrir. Si le respect des coutumes indigènes est, de la part de la nation colonisatrice, une marque de bienveillance, il est aussi une des conditions indispensables au succès de toute tentative de colonisation.

Toutefois le respect de ces institutions ne veut pas dire non plus qu'il faille les maintenir dans leur intégrité. Il est loisible, sinon nécessaire, de les transformer pour ce qu'elles ont de contraire à notre conception de la civilisation et de la liberté individuelle, de les adapter

aux besoins de notre administration. Transformations et adaptations sous l'empire de notre esprit assimilateur. Le législateur introduit dans les institutions indigènes des notions qui y étaient étrangères et ont surtout pour but de rapprocher la commune coloniale de la commune métropolitaine. Or, nos idées d'assimilation sont si vivaces que, tout en proclamant hautement que les coutumes indigènes seront respectées, le désir n'est pas caché de leur voir bientôt préférer la législation française. Peu à peu, les indigènes sont amenés à renoncer d'eux-mêmes ou plutôt à se passer de la législation qui les régit. Un dualisme semble donc s'établir entre les deux principes : d'une part, de politique indigène et, d'autre part, d'assimilation. En réalité, il est plus apparent que réel. L'évolution des institutions indigènes s'effectue en fonction de l'application du principe assimilateur. Il y a donc évolution et non opposition.

Nous avons, entre autres raisons, choisi l'étude de l'organisation communale à Madagascar parce qu'elle semble réaliser harmonieusement l'application de ces deux politiques. Il est intéressant d'étudier l'institution indigène en elle-même et les modifications que la France lui a fait subir : c'est observer que, poussée par l'esprit assimilateur, elle ne s'est pas tenue à ces modifications, mais a imposé son propre régime municipal, avec la plupart de ses subtilités, aux grands centres de la colonie.

Il importe, tout d'abord, et pour la clarté de cet ouvrage, de tracer un bref résumé de la conquête et de la condition de Madagascar.

Le Second Empire avait obtenu du roi Radama II et de la reine Ranavalona II un traité du 12 septembre 1862, confirmé en 1868, permettant aux Français de

s'établir dans l'île, d'y acquérir des biens meubles et immeubles et d'y pratiquer leur religion. Mais la reine se convertit ensuite au protestantisme et prodigua toutes ses faveurs aux Anglais qui devinrent bientôt les maîtres de la situation. Les représentations diplomatiques ayant échoué, le contre amiral-Pierre bombarda Tamatave et Majunga. Puis, les choses ayant traîné en longueur, fut signé le traité de protectorat du 17 décembre 1885, reconnu par les puissances étrangères, et qui aurait pu servir de base à une entente ultérieure, s'il avait été plus clairement rédigé et exécuté avec bonne foi. Quoiqu'il en soit, interprétant le texte à sa façon, le premier ministre hova prétendit donner lui-même l'exequatur aux consuls étrangers ; les intrigues des ministres protestants recommencèrent avec les calomnies les plus absurdes et les attentats les plus odieux contre les personnes et les biens de nos nationaux.

En 1894 une expédition nouvelle fut résolue : le général Duchesne entra à Tananarive le 30 septembre, et la reine Ranavalona se rendit à discrétion, signant un traité de protectorat nouveau, celui-ci parfaitement explicite, à la date du 1er octobre 1895. Mais, comme elle conservait l'administration intérieure du pays, elle renouvela ses manœuvres, et la révolte commençait à se propager sérieusement quand le général Galliéni, à qui le premier résident, M. Laroche, avait remis ses pouvoirs le 28 septembre 1896, proclama l'état de siège et enleva à Ranavalona la royauté de Madagascar, ne lui laissant que celle d'Emyrne qu'elle ne devait pas garder longtemps. Le 28 février 1897, la royauté fut abolie dans toute l'île, et l'ex-souveraine exilée à la Réunion [1].

1. V. Mérignhac, *Traité de législation coloniale*, p. 74.

La loi du 6 août 1896 déclara colonie française Madagascar et les îles qui en dépendent.

Ainsi Madagascar devenait, non plus un protectorat, mais une colonie annexée. Enfin un décret du 30 juin 1897 créa un gouvernement général de Madagascar où le gouverneur général fut dépositaire des pouvoirs de la République.

Mais, en votant la loi du 6 août 1896 et en constatant que l'annexion était le seul moyen de donner satisfaction à Madagascar aux intérêts nationaux, le Parlement en avait envisagé les inconvénients. L'exposé des motifs de la loi, en faisant ressortir les dépenses beaucoup plus lourdes que l'annexion de la colonie plutôt que le protectorat entraîne pour la métropole, déclarait : « Prémuni contre les inconvénients et les périls de toute nature qui résulteraient d'une immixtion trop directe dans les affaires du pays et des excès du fonctionnarisme, le gouvernement n'entend nullement porter atteinte aux statuts individuels des habitants de l'île, aux lois, usages, aux institutions locales.

« Il est également conforme aux précédents appliqués par un certain nombre de puissances coloniales et par la France elle-même que dans l'administration intérieure l'autorité des puissances indigènes puisse être utilisée ».

A défaut de l'argument pécunier d'autres motifs pouvaient valoir pour l'application de cette politique indigène.

D'abord, ce fait que, l'évolution de l'indigène étant un des buts de la colonisation, ce n'est pas en l'écartant d'une administration à laquelle il participait autrefois que nous pourrions la favoriser. D'autre part, cette raison que rien ne pouvait mieux aider à la stabilité de

l'établissement français à Madagascar que l'association des indigènes à notre administration, surtout en Imerina, pays dont la race était la plus évoluée de la colonie : moyen puissant de les amener à comprendre la solidarité de leurs intérêts avec les nôtres.

Raisons générales, au total, qui faisaient appeler les indigènes à la participation de l'administration provinciale et valaient également pour l'organisation communale.

Si, au début de la conquête de Madagascar, il a été fait de l'administration directe en instituant des cercles et secteurs militaires dans le but de mieux surveiller les habitants et réprimer les troubles, le temps est vite venu, la paix rétablie, de détendre et alléger cette administration et reconstituer dans la mesure du possible les organismes traditionnels.

Une fois la pacification faite, à la veille de l'organisation d'une institution communale à Madagascar, a été étudié le jeu d'une organisation qui existait déjà bien avant la conquête née spontanément et basée sur la solidarité naturelle aux habitants d'un même village : la Fokon'olona (prononcez : foukouloune). Elle constituait une sorte d'organisation municipale qui était assez bien réglementée, répondant aux désirs des indigènes, créée par eux pour leurs besoins ; aussi l'administration française ne pouvait qu'être facilitée par son utilisation, et son respect devait gagner la confiance des autochtones. C'est pourquoi, cette institution s'étant un peu effacée durant la période troublée de la conquête, la métropole s'est efforcée de la faire revivre d'abord, puis, par un décret du 9 mars 1902, de lui donner vie légale.

Mais cette sorte de consécration devait fatalement

entraîner des modifications: d'abord parce que de toute codification d'une coutume résultent forcément des altérations de cette coutume, ensuite parce qu'il existait dans cette constitution des principes contraires à notre conception de la civilisation. Ces modifications inspirées, au surplus, comme il est dit plus haut, par l'esprit assimilateur ont surtout tendu à faire une adaptation du Fokon'olona aux besoins de notre administration et sur de nombreux points à rapprocher la commune malgache de la commune française. Or, l'application de cette institution propre à la race hova, même modifiée, se révélant excellente, elle a été étendue à d'autres régions de Madagascar, où elle n'existait pas auparavant, la France se montrant ainsi plus indigène que les indigènes.

Est-ce à dire que ces seules modifications suffisaient à notre mentalité assimilatrice ? Non. Dès le début de la conquête, le général Galliéni avait organisé dans les grands centres de population, là où l'élément européen était assez nombreux, des commissions municipales, première ébauche de véritables municipalités : « Le gouvernement de la colonie n'a pas manqué de mettre en jeu, chaque fois que les circonstances le permettaient, les initiatives et les intérêts chez lesquels il pouvait trouver un utile concours pour simplifier et hâter le fonctionnement des rouages administratifs. C'est dans cet esprit que la forme communale a été donnée à l'administration des centres les plus importants »[1].

Cependant, ce régime très centralisé, qui convenait parfaitement dans les premières années de l'annexion, ne tarda pas à se révéler gênant pour le libre développe-

1. Rapport du général Galliéni au ministre des Colonies « *Madagascar de* 1896 *à* 1905 », p. 185.

ment de ces grands centres. D'où naquit la nécessité de transformer, dans certains desdits centres, en de véritables municipalités, semblables sur de nombreux points aux municipalités françaises, les commissions municipales primitives. Cette organisation, possible dans les grandes villes où les Européens étaient assez nombreux pour en faciliter le mécanisme, allait avec une part de plus en plus grande faite aux indigènes dans le sein de ces cités, propre tout à la fois à sauvegarder leurs intérêts et les initier peu à peu au fonctionnement d'un régime intermédiaire entre les commissions municipales précédentes et les municipalités françaises. Autre manifestation de notre politique assimilatrice.

Pour la commodité de cet ouvrage, nous l'établirons sur la division qui semble s'imposer de l'administration indigène et de l'administration française. En conséquence, dans la première partie, nous rappellerons sommairement, puisque l'étude en a déjà été faite [1], l'organisation du Fokon'olona telle qu'elle existait avant l'annexion, telle que l'a faite le décret du 9 mars 1902, telle enfin qu'elle a reçu extension aux autres régions de Madagascar.

Dans la seconde partie, nous suivrons successivement la formation des commissions municipales, leur évolution en municipalités élues et l'organisation de chacune de ces institutions.

Ce plan est apparu préférable à un exposé chronologique sillonné par les trois grands décrets du 28 janvier 1896 créant les commission municipales, du 9 mars 1902 consacrant le Fokon'olona et du 9 octobre 1913, orga-

1. PAIN, *De l'institution du Fokon'olona*, thèse Poitiers, 1910 ; DELTEIL, *Le Fokon'olona et ses conventions*, thèse Paris, 1924.

nisant les municipalités élues, d'autant plus que ces décrets instituant trois régimes municipaux distincts ne marquent pas, à vrai dire, trois étapes d'une même évolution : jusqu'au décret du 7 mai 1939, il y avait coexistence des trois systèmes dans la colonie.

# CHAPITRE PREMIER

## *L'ADMINISTRATION INDIGÈNE LE* FOKON'OLONA

---

### SECTION I

### SON HISTOIRE JUSQU'AU DÉBUT DU XX^e SIÈCLE.

#### § 1. — *Les origines.*

Il semble que chez les Hovas, comme chez les Romains, la famille a constitué la première unité sociale : elle formait un groupement ayant ses lois, ses coutumes, sa religion sous l'autorité d'un chef : à la mort de celui-ci ses fils devenaient à leur tour chef des familles qu'ils avaient fondées et le groupement de ces diverses familles ayant même origine finissait par constituer une caste ayant elle aussi son chef et ses lois. De la sorte, des villages se formaient, soit naturellement, par le groupement de ces familles en un même lieu, soit par ordre du roi qui donnait à chacune des castes une part de terrain pour y bâtir et planter. Cette vie en commun entraînait forcément, entre les habitants, des rapports qu'il fallait régler pour assurer le bon ordre et la tranquillité du village. Il importait donc de créer une autorité qui fît respecter ces règles ; là est probablement l'origine du Fokon'olona.

Cette institution, propre à la race hova, la plus intelligente et la plus évoluée de toutes les races malgaches, constituait par le rôle important qu'elle y jouait l'une des bases fondamentales du droit privé malgache. Elle fut pendant longtemps la seule unité sociale existante, intermédiaire entre l'autorité souveraine et les habitants.

Jusqu'au XVI^e siècle, elle n'eut aucune vie légale et ne fut soumise à aucune réglementation. Les Hovas, comme toutes les peuplades primitives, vivaient en guerres continuelles. Chaque village représentait un petit Etat souvent en guerre contre le village voisin. Chaque membre devait participer à la défense commune en construisant des fortifications rudimentaires ou en creusant des fossés ; d'où naquit la nécessité d'une union entre les habitants. Quand, à la suite de nombreuses luttes, les rois Andrianamelo, Ralambo et Andrianjaka eurent enfin constitué le royaume d'Imerina, les brigandages cessèrent. Dès lors, les efforts communs ne furent plus aussi nécessaires pour la défense du village. Néanmoins cette solidarité spontanée ne disparut pas : elle trouva d'autres domaines dans la construction des digues, la mise en culture des rizières. etc... C'est sans doute à cette époque que fut ressentie la nécessité de régler les rapports des habitants tels qu'ils résultaient des coutumes élaborées au cours des siècles et d'organiser ce qui constituait déjà le Fokon'olona. Le roi Andrianampoinimerina, fondateur de l'hégémonie hova, s'occupa d'instituer administrativement le royaume d'Imérina.

Reprenant les grandes lignes de l'ancienne organisation, il partagea l'Imérina en six tribus. Chacune d'elles était subdivisée et chaque subdivision composée d'une mul-

titude de villages plus ou moins importants, chaque village formant un fokon'olona.

Pour autant le Fokon'olona désignait en un premier sens la population entière : hommes, femmes, enfants de la circonscription administrative représentée par le village : ainsi disait-on d'un individu qu'il habitait le fokon'olona de Maevatana. En un autre sens, il désignait ainsi chaque membre du village pris individuellement : Retziboto, fokon'olona d'Anteva.

### § 2. — *L'organisation d'Andrianampoinimerina.*

Tel qu'il en résultait, le Fokon'olona présentait deux caractères. Il était à la fois une institution municipale et une sorte d'association entre membres d'un même village.

Comme organisme municipal il est curieux de le comparer à la commune française. Au lieu qu'en France les habitants nomment un conseil municipal et lui déléguent le pouvoir d'administrer la commune, chez les Malgaches tous les membres du Fokon'olona, même les femmes et les enfants, devaient participer, au même titre, à l'administration sous l'autorité d'un chef désigné par eux et dénommé mpiadidy ou chef de village.

Ce chef, était d'ailleurs, assisté par un conseil de notables choisis par le Fokon'olona parmi les membres les plus vieux et réputés les plus sages : les ray-aman-dreny : ce qui signifiait les « père et mère ».

Dans ce milieu restreint tous les individus se connaissaient, et nul ne pouvait faire partie d'un nouveau fokon'olona s'il n'avait quitté le sien dans des conditions avouables. Aucun n'avait le droit de se désintéresser de la vie

publique. Tout habitant qui accueillait chez soi un étranger était responsable de ses faits, de ses gestes, de ses paroles envers la communauté.

Certains autres traits faisaient apparaître la réalité d'une véritable association entre les membres d'un fokon'olona. Chacun d'eux était tenu d'observer et de respecter les coutumes établies depuis des siècles, jouissait, par contre, de tous les droits et prérogatives accordés à chaque membre du groupe, mais pouvait, s'il manquait à l'un de ses engagements, être expulsé. Sanction terrible dans une petite société où la solidarité était poussée à un point extrême, ressemblante, dans ses conséquences, à la terrible *capitis deminutio* romaine. Désormais, pour lui, la vie devenait impossible : l'assistance mutuelle absolument nécessaire pour l'édification d'une maison ou d'un tombeau, la culture des rizières et des champs ou l'inhumation des morts lui était refusées ; de plus, tout acte de la vie privée : mariage, adoption, ou rejet d'un enfant, testament, etc..., lui était interdit, la présence du fokon'olona étant indispensable pour la validité de ces actes.

Le rôle du fokon'olona essentiel dans le droit privé malgache dépassait ce cadre, par ses nombreuses attributions tant administratives que judiciaires, minutieusement réglementées par l'Andrianampoinimerina dans ses nombreux kabarys (conseils).

A. — *Rôle administratif et social.*

Le Fokon'olona était chargé de conserver et d'administrer les propriétés de la commune. En réalité, seul, le souverain était propriétaire. Cependant, pour assurer la rentrée des impôts, il avait dû partager ses terres

entre les Fokon'olona, dont le droit était de jouissance, non d'aliénation. Ce droit démembré appartenait à la collectivité, mais non à chaque membre ; aussi, le Fokon'olona était-il chargé de répartir les hétra (rizières payant l'impôt) entre tous les membres de façon que chacun ait au moins une rizière pour ses besoins. Seul, il pouvait décider de l'opportunité de concéder une partie des terres en friche à ceux qui voulaient les mettre en culture. Il lui appartenait d'empêcher que ses terres ne soient vendues ou données à des personnes étrangères au Fokon'olona.

Le Fokon'olona était chargé des travaux d'entretien des digues et canaux d'irrigation : les rizières ayant été créées par ces moyens, ces travaux étaient donc d'utilité générale.

Il devait également se consacrer aux travaux agricoles. Le roi ne lui concédait des terres qu'à condition de les mettre en valeur ; faute de quoi il encourait des peines sévères. D'autre part, les tribus n'ayant à cette époque aucun échange entre elles, une récolte déficitaire chez l'une l'exposait à la famine.

Le Fokon'olona devait prêter son concours pour la construction des maisons et des tombeaux. « S'il s'agit de bâtir une maison, un homme seul ne peut en venir à bout ; il faut que vous l'aidiez tous. L'ayant aidé à construire sa maison, vous exigerez de lui qu'il vous aide à construire la vôtre. S'il s'y refuse, jetez à terre sa maison qui est votre œuvre »[1].

Il répondait de la police municipale et judiciaire. Il devait veiller au bon ordre et à la sécurité publiques et était responsable des objets perdus ou volés dans le village.

1. Extrait d'un kabary d'Andrianampoinimerina.

Il était enfin tenu de l'assistance et de l'aide aux indigents, aux veuves et orphelins, obligé de prendre soin du bien des absents, préposé à aider les malheureux, à leur fournir des aliments ou leur procurer du travail.

B. — *Rôle judiciaire.*

Cette petite société constituant un tout souvent éloigné du souverain, en un temps où les moyens de communication étaient inexistants, devait pouvoir se rendre justice à elle-même. Andrianampoinimerina accorda au Fokon'olona des pouvoirs judiciaires assez étendus, comprenant une double juridiction.

*a*) Il possédait une véritable juridiction pour les affaires de minime importance ou de simple police. Dans ces cas sa décision définitive et sans appel était rendue au nom du souverain. La partie qui n'obéissait pas à sa citation perdait son procès. Après qu'un jugement rendu par le Fokon'olona était devenu définitif, il était interdit aux parties de revenir sur le litige, sous peine d'une amende de 30 piastres et d'un bœuf.

Il connaissait en matière pénale des petites infractions prévues dans les conventions de Fanekem-pokon'olona (V. ci-dessous p. 21).

Il ne pouvait, au contraire, juger les affaires criminelles qui relevaient de la compétence du roi.

*b*) En matière civile, il connaissait en tant que conciliateur de tous les procès de rizières, d'héritage, de terres, de mariage, d'adoption ou de rejet d'enfant..., quels que fussent les intérêts en cause.

Il était pleinement compétent pour les affaires de minime valeur. Pour les affaires ordinaires, il procédait ainsi : sur la plainte de l'une des parties, il examinait

le différend, puis, en présence des parties, proposait un arrangement ; il jouait le rôle d'un juge arbitral. Si l'une ou les deux parties refusaient de se concilier d'après l'avis du Fokon'olona, ce dernier devait alors transmettre le différend aux vadin-tany-ambony (sorte de fonctionnaires) qui faisaient un rapport au souverain, lequel prononçait le jugement.

Si les parties acceptaient l'arrangement, elles devaient alors verser le hasinà (somme d'argent consacrant la validité du jugement et payée au souverain sous la forme d'un vola-tsy-vaky (pièce de 5 fr.), et le orimbato (cadeau de la moitié d'un bœuf) était partagé entre les membres du Fokon'olona.

Telle partie d'un kabary d'Andrianampoinimerina relative au Fokon'olona porte témoignage du bon sens de cet organisateur :

« Si vous, Fokon'olona, vous n'arrivez pas à arranger une affaire, transmettez-la moi pour que jugement vous soit rendu, conformément à la loi du royaume. Je me charge d'envoyer mes vadin-tany-ambony pour convoquer les parties.

« Toute affaire intéressant mes sujets, procès de rizières, d'héritage de terres des ancêtres, affaires de mariage, d'adoption ou de rejet d'enfant, sont de votre compétence (en tant que juge conciliateur), ô Fokon'olona. Ce n'est que lorsque vous ne parviendrez pas à les arranger que vous m'en saisirez. — Moi alors, je serai le rianabe-fanasana (cascade où on lave les linges sales) ; je n'admettrai pas les bavardages de femmes, mais je veux que les doyens du Fokon'olona viennent me trouver,

« Pour le procès qui surgit dans le Fokon'olona, je donne aux deux ou trois maisons ou familles qui y habi-

tent le pouvoir de l'arranger, et ce qu'elles auront fait sera considéré comme fait par moi-même. Donc, si mes sujets viennent vous trouver pour leur affaire, ô Fokon'olona, et que vous arriviez à les arranger, faites-moi parvenir le hasina ; quand à l'orim-bato vous le partagerez entre vous. A quiconque essaierait de revenir sur ce que vous aurez arrangé, j'infligerai une amende de 150 fr. et d'un taureau.

« Les procès des affaires de peu d'importance ne doivent pas parvenir jusqu'à moi. Comme Fokon'olona, vous aurez à les trancher. Faites en sorte que ces affaires ne puissent entraîner des frais de nature à compromettre la fortune de mes sujets. Le jugement que vous aurez rendu sera considéré comme rendu par moi-même.

« Si vous, Fokon'olona, vous assignez les parties à comparaître dans un certain délai, celle qui ne se présentera pas perdra son procès.

« En ce qui concerne les conventions faites entre vous, je ne veux y apporter aucune modification ; car, de même que le bœuf se laisse saisir aux cornes par un nœud coulant, de même l'homme l'est par les conventions. Donc, en ce qui concerne les infractions aux conventions acceptées par vous, je ne veux nullement les modifier. Toutefois, s'il s'agit d'une affaire se rapportant aux douze grands crimes qui ne sont pas de votre compétence, transmettez-les moi.

« En ce qui concerne les procès d'argent, d'héritage et de biens de famille, il vous appartient d'essayer de les concilier, car dans ce cas le Fokon'olona peut arranger l'affaire, sans que toutefois les parties puissent être forcées d'accepter votre solution : dans cette occurence vous devrez me saisir de l'affaire.

« En vue d'une conciliation, vous pouvez dire aux parties : puisque nous sommes originaires d'une seule et même souche, pourquoi ne ferions-nous pas tous nos efforts pour arriver à un arrangement, car rien n'est si beau que de se faire mutuellement des concessions... Puisque vous ne formez qu'une même famille, vous devez engager les parties à s'entendre, car vous ne devrez pas ignorer que, si le procès est porté devant moi, vous ne pourrez pas éviter des frais énormes au détriment de vos biens car, dans un litige, le gagnant et aussi le perdant supportent plus ou moins les frais. Le procès devant moi ne se règle pas sans dépenses, de sorte que celui qui le perd, est pour ainsi dire, écrasé en même temps que celui qui le gagne est meurtri. Ce qui revient à dire que l'on doit coudre une déchirure, aussitôt qu'un doigt peut y passer et ne pas attendre pour le faire que la tête y passe. Si je parle ainsi, c'est pour vous éviter de dépenser inutilement votre argent »[1].

Ce kabary montre bien les pouvoirs judiciaires importants dont était investi le Fokon'olona et le rôle qu'il jouait à ce point de vue dans la société malgache. Son intervention dans la vie privée des Malgaches et son rôle administratif et judiciaire en faisaient un organe essentiel dans le droit de notre colonie avant l'annexion. Il a, depuis le règne d'Andrianampoinimerina jusqu'à notre annexion, subi des transformations inspirées par la pénétration de la civilisation européenne, qui lui ont laissé son rôle essentiel et cependant enlevé quelques unes de ses attributions.

1. D'après le livre de M. CAHUZAC, *Essai sur les institutions et le droit malgaches*, 1900, p. 154.

### § 3. — *Des kabarys d'Andrianampoinimerina au Code des* 305 *articles de* 1881.

Durant cette période le Fokon'olona devait garder son rôle prépondérant. A son avènement en 1868, la reine Ranavalona II fit édicter un Code de 101 articles qui se contentait de résumer la plupart des lois en vigueur depuis Andrianampoinimerina et ne contenait que des sanctions pénales. Par ailleurs, en 1878, le premier ministre Rainilaiarivony lui fit publier un règlement instituant le corps des Sakaizambohitra (amis des villages), sorte de ministres créés pour anéantir les institutions féodales et abaisser les nobles.

Ces deux textes, s'ils touchaient au Fokon'olona pour quelques détails du domaine judiciaire, sanctionnaient dans ses grandes lignes l'organisation judiciaire d'Andrianampoinimerina. Seul, le règlement des Sakaizambohitra se préoccupait de préciser les cas où l'intervention du Fokon'olona serait obligatoire : pour l'affranchissement d'un esclave, pour le contrat de donation, pour la passation des actes relatifs aux mutations de propriété. En outre, pour être valables, ces actes devaient désormais être inscrits sur les registres des Sakaizambohitra, en présence du Fokon'olona et du maire.

En fait, jusqu'au Code de 1881, le Fokon'olona garda toutes ses attributions ; toutefois l'ingérence du pouvoir central représenté par les Sahaizambohitra avait cet effet que, tandis que le Fokon'olona agissait ci-devant seul, il était dorénavant soumis à un contrôle permanent.

## § 4. — *Du Code de* 1881 *à l'annexion de Madagascar.*

Si, jusqu'en 1881, le Fokon'olona ne subit guère de modifications, par contre, de nouvelles préoccupations et de nouvelles influences devaient après 1881 se faire sentir profondément sur l'institution.

Le Code de 1881 avait changé le nom de Sakaizambohitra en celui d'Antily (litt. placés en sentinelles). En 1889, ceux-ci devenaient à leur tour des gouverneurs madinika. Il est vrai, les difficultés survenues avec la France détachèrent le premier ministre de l'administration intérieur du pays et portèrent ses soucis constants sur la politique extérieure. Ses ministres, plus préoccupés de leurs propres intérêts que des affaires du pays, abandonnèrent, dès lors, les populations à elles-mêmes et les réformes administratives apportées par le Code de 1881 restèrent lettre morte.

Au contraire de ce qu'on aurait pu attendre, les populations, loin de dériver à l'anarchie, s'occupèrent elles-mêmes de leurs intérêts, et finalement ce furent les Antily qui se trouvèrent surveillés et dirigés par leurs administrés. Le spectacle fut, à cette époque, d'un développement intense de la vie des Fokon'olona. Ils s'imposèrent à eux-mêmes des mesures dans l'intérêt commun qui donnèrent les meilleurs résultats. Le premier ministre accueillit avec plaisir ces sortes de chartes, dites « Fanekem-pokon'olona », que les collectivités s'engagèrent à respecter. Il les encouragea et invita les Fokon'olona qui n'avaient rien fait à en prendre de semblables. Les habitants de maints villages lui soumirent une sorte de contrat collectif auquel ils entendaient se soumettre et qui assu-

rerait dans leur district le maintien de la sécurité et de l'ordre. Les agents royaux n'avaient donc plus à s'occuper de la police rurale. Les Fokon'olona l'assuraient eux-mêmes d'autant plus qu'ils étaient responsables collectivement vis-à-vis du roi du bon ordre de leur village.

Ces conventions reproduisaient pour la plupart les ordonnances verbales d'Andrianampoinimerina, relatives à la culture, aux travaux des rizières, à l'édification des tombeaux, à l'assistance aux malheureux, aux funérailles, etc...

Elles ne tendaient pas à se substituer à la loi, mais la complétaient, faute à celle-ci de pouvoir tout prévoir. Des sanctions, amendes et peines de prison, étaient prévues contre les violations de ces règlements. Des cornes de zébu placées à l'entrée des villages signifiaient que quiconque pénétrait sur son territoire devait en respecter la charte « braquée, telle le front d'un bœuf en courroux, contre quiconque enfreindrait ces dispositions ».

Dans ces conditions, certaines fanekem-pokon'olona, comme celle de Tananarive, formèrent de véritables Codes, prévoyant des infractions de toute nature. Nous citerons pour exemple, les articles les plus intéressants du fanekem-pokon'olona de Tananarive qui n'en comprenait pas moins de cinquante neuf[1].

1. D'après le livre de J. Julien, *Institutions politiques et sociales de Madagascar*, 1909, p. 86.

« *Art.* 1. — Si l'un quelconque d'entre nous contrevient aux dispositions ci-après, il sera livré à l'autorité gouvernementale.

4. — Quiconque n'accourt pas au moment d'une alerte, sans qu'aucun motif sérieux l'en empêche, sera puni d'une amende de 5 piastres.

5. — Quiconque n'assistera pas à une assemblée de Fokon'olona, sans fournir d'excuse valable, versera une piastre.

6. — Ceux d'entre nous dont la mauvaise conduite privée sera de nature à discréditer la communauté sera l'objet d'une réprimande.

9. — Si des personnes gardent chez elles des malades que la loi les oblige à isoler, tels que lépreux et varioleux, elles seront punies d'une amende

Ces conditions, remplies de dispositions très variées, aussi bien sociales que pénales, présentaient de nombreux avantages pour le fokon'olona : leur organisation minutieuse lui permettait d'éviter un contact permanent avec l'autorité souveraine et par là lui assurait une très grande indépendance : qui mieux que les habitants du village pouvait connaître les mesures nécessitées par leurs besoins, variables avec les circonstances ? Elles facilitaient la répression des crimes et délits et par là même les rendaient plus rares. Enfin elles assuraient le minimum de tranquillité au pays sans que le gouvernement eût, pour ainsi dire, à s'en occuper.

Si un développement de la vie du Fokon'olona en

d'une piastre et conduites au gouvernement. Les malades seront évacués.

10. — Si des individus demeurent inoccupés, restant debout ou assis, se réunissent par groupes suspects et ayant des allures louches, éveillent les soupçons des honnêtes gens, qu'on les arrête et les livre au gouvernement.

14. — Quand il se produira parmi nous une naissance ou un décès, l'événement sera porté à la connaissance du mpiadidy, lequel rappellera aux intéressés qu'ils ont un acte à faire dresser au gouvernement.

16. — Les arbres ne peuvent pas être détruits, à moins qu'on dise au mpiadidy la raison pour laquelle on les abat ; faute de remplir cette formalité, ceux qui détruiront les arbres seront punis d'une amende de 3 eranambatri par pied abattu.

19. — Si, au cours d'un incendie, des gens sont surpris se démenant pour feindre de participer au secours, mais en réalité pour dérober les effets mobiliers des sinistrés, non seulement ils devront payer une piastre d'amende, mais encore restituer les objets volés pour être livrés ensuite comme voleurs au gouvernement.

11. — Les membres des Fokon'olona sont collectivement responsables du bon entretien des petits chemins et sentiers.

26. — Si un membre de notre communauté célèbre une réjouissance familiale, naissance ou mariage sans qu'il en ait informé le mpiadidy, la somme de 3 eranambatri est fixée aux autres comme offrande de tsa-dranu (souhaits de bonheur) et de fiarahabana (félicitations).

28. — Si l'un de nous est reconnu indigent ou malade et dans l'impossibilité de se faire soigner ou que, décédé, il soit dépourvu de linceuls pour envelopper sa dépouille, le fait sera porté à la connaissance du fokon'olona qui avisera aux mesures à prendre.

29. — Si des personnes adoptent, rejettent des enfants ou procèdent à des partages, elles doivent en informer le mpiadidy. Celles qui font leur testament et désirent confier au Fokon'olona une copie conforme à l'original déposé aux archives du gouvernement peuvent le faire moyennant le versement de 8 eranambatri.

35. — Quiconque se fera l'écho de faux bruits ou propagera des rumeurs

était advenu, par contre le Code de 1881 modifia profondément ses attributions judiciaires. Les coutumes d'Andrianampoinimerina subirent le contre-coup de l'influence européenne, surtout anglaise, qui s'exerçait auprès du premier ministre. La création de tribunaux officiels marqua le premier pas fait par la reine de Madagascar pour se rapprocher de la législation des peuples civilisés.

Le Fokon'olona vit donc diminuer ses pouvoirs en matière judiciaire. Cependant le législateur ne put rejeter complètement l'ancienne coutume ; aussi laissa-t-il une compétence relative au Fokon'olona, soit pour juger les

de nature à annihiler les dispositions de la présente convention sera puni d'une amende de 5 piastres.

38. — Si des personnes privent de moyens d'existence leur père et mère indigents, elles seront obligées à s'acquitter de leur devoir. En cas de refus, elles seront punies d'une amende de 3 piastres et le 1/3 de leur bien sera saisi pour être affecté à l'entretien des parents délaissés.

42. — Si deux propriétaires de biens contigus dont l'un est en contre-bas de l'autre ont un différend né de la situation de leurs fonds respectifs, le Fokon'olona se réunira pour trancher au mieux des intérêts de chacun.

52. — Quiconque, pris en contradiction avec les dispositions de la présente charte, ne versera pas l'amende qu'il a encourue, s'exposera à ce que le montant en soit prélevé sur l'ensemble de ses biens. Les insolvables seront livrés au gouvernement. Si les habitants du fokon'-olona reconnaissent que des dispositions nouvelles pourraient dans l'intérêt commun être ajoutées aux présentes, ils les feront connaître à leur mpiadidy, lequel convoquera tous les autres mpiadidy afin de discuter avec eux la valeur et l'opportunité de la mesure proposée.

Au cas où les divers mpiadidy tomberaient d'accord sur son adoption, ils ne devraient pas moins en référer chacun à son fokon'olona respectif. Si, d'autre part, un fokon'olona estime qu'une des présentes dispositions lui est préjudiciable, le mpiadidy de ce fokon'olona devra s'entendre avec ses collègues des autres fokon'olona (Tananarive en comprenait plusieurs) afin d'aviser aux moyens de concilier tous les intérêts en jeu.

Toutes les sommes prévues comme amendes aux articles ci-dessus appartiennent en toute propriété aux Fokon'olona et n'ont rien de commun avec les impôts et taxes de l'Etat. Les mpiadidy manquant d'activité ou dont la conduite laissera à désirer seront remplacés, et les membres du Fokon'olona se concerteront, si c'est nécessaire, sur les mesures de rigueur à prendre contre eux. Si des individus contreviennent aux dispositions des conventions des Fokon'olona et si, par respect humain ou manque de zèle, les mpiadidy négligent de procéder à leur arrestation et de se conformer à leurs obligations professionnelles alors qu'ils seront témoins ou auront eu connaissance des infractions commises, ils seront tenus pour complices et livrés au gouvernement ».

contraventions de peu d'importance, soit pour connaître des affaires soumises spontanément par les parties à sa juridiction, d'un commun accord et avec l'autorisation du gouvernement. Le Fokon'olona conservait donc virtuellement une partie de sa compétence judiciaire ; mais le fait que le gouvernement était libre de ne pas accorder son autorisation la rendait illusoire. Cependant il restait juge des cas prévus par les Fanekem-pokon'olona et ne présentant qu'un intérêt local.

En un autre point le Code de 1881, nettement inspiré par les conseillers européens entourant le premier ministre, apporta des troubles dans le rôle du Fokon'olona. Avant sa promulgation le village vivait à peu près indépendant du pouvoir central ; aussi devait-il se suffire à lui-même dans tous les actes relevant du droit privé. C'est pourquoi la coutume exigeait la présence du Fokon'olona pour la validité de ces actes, cette présence étant requise à peine de nullité pour le mariage, l'adoption, le rejet d'enfant, l'affranchissement d'un esclave, les donations, etc., etc. Le Code, en instituant l'écrit comme mode de preuve, eut pour résultat d'évincer le Fokon'olona de la plupart des actes pour lesquels sa présence était requise au temps où seule la preuve testimoniale était admise. Ainsi une loi du Code de 1881 disposait que tout mariage non inscrit sur les livres du gouvernement serait nul ; la cérémonie qui autrefois se faisait sans autre formalité que le consentement du Fokon'olona était désormais soumise au contrôle de l'Etat.

En dépit de ces restrictions à ses pouvoirs, le Fokon'olona, restait au moment de l'annexion, le rouage essentiel de l'administration malgache. Les tentatives de centralisation étaient trop récentes et les moyens de

communication entre la capitale et le village trop précaires pour que le Fokon'olona perdît tout prestige au regard des habitants. Il n'en reste pas moins qu'il subit une éclipse durant la période de la pacification. Le régime militaire, pour réprimer l'insurrection, avait été obligé de faire de l'administration directe, en instituant des cercles subdivisés en secteurs : l'étroit contrôle auquel furent soumises les populations à cette époque étouffa l'institution indigène. Toutefois, dès la pacification amorcée, les efforts furent tentés pour faire revivre les anciennes institutions, en particulier le Fokon'olona.

### § 5. — *Après l'annexion*

Le principe posé dans la loi d'annexion du 6 août 1896, selon lequel le gouvernement n'entendait nullement porter atteinte « aux statuts individuels des habitants de l'île, aux lois, usages et institutions locales », n'est pas l'unique raison de cette restauration. Plusieurs causes furent déterminantes dans l'intérêt tant des indigènes que de la métropole. Selon les propres termes du général Galliéni dans son rapport au ministre des Colonies : « Le souci d'entourer de toutes les garanties de stabilité notre établissement à Madagascar suffit à rendre indispensable l'association de l'indigène à l'administration de la plupart des circonscriptions de l'île et plus spécialement en Imerina. Le groupement hova, qui au moment de la conquête était en pleine évolution, où avait germé l'idée nationale, constitue véritablement une force. En le tenant à l'écart de notre administration, en le vouant à un état de passivité peu compatible avec ses aspirations, nous ne pouvions espérer faire disparaître les hostilités an-

ciennes, et nous avions à craindre de créer de nouveaux mécontentements. Après nous être imposés par la force, il fallait songer à assurer le maintien de notre autorité autrement que par la présence de nos troupes — ce qui eût été directement à l'encontre du but poursuivi — et consolider notre influence par l'intérêt et la sympathie. L'association de nos sujets hovas à l'administration de leur pays était un moyen puissant pour les amener à comprendre que leurs intérêts sont solidaires des nôtres »[1].

Il est évident, en effet, que le maintien du Fokon'olona auquel les indigènes étaient très attachés ne pouvait que les satisfaire, alors que la rupture avec des traditions séculaires aurait fatalement créé une cause de vif mécontentement. D'autre part, en utilisant les indigènes de toutes les classes de la société malgache, la France leur prouvait son vouloir et son art de récompenser le loyalisme et les mérites. Enfin, si le but de la civilisation est l'évolution de l'indigène, comment la réaliser, s'il est écarté de l'administration à laquelle il participait avant l'annexion. Il est vraisemblable, au contraire, que le faire participer à cette administration, lui accorder une place dans les organismes, est l'associer par là même au développement de la colonie, lequel ne pourra qu'en tirer profit.

En dehors de ces considérations morales il y avait aussi des raisons pratiques au maintien du Fokon'olona. Cette institution, née des besoins locaux, expression de la conception administrative malgache, avait donné de bons résultats ; les indigènes l'avaient adaptée à leurs besoins ; si la France l'avait supprimée, qu'aurait-elle

1. Rapport du général Galliéni au ministre des Colonies, *Madagascar, de* 1896 *à* 1905, p. 160.

mis à la place ? Ses propres institutions sans doute, elles aussi issues de ses besoins, d'une expérience séculaire ; mais croire que les besoins des indigènes et les siens sont semblables lui aurait fait connaître une grave erreur : les Malgaches ne comprenant pas ces institutions auraient été poussés à se révolter contre elles, alors que le maintien du Fokon'olona ne pouvait que faciliter notre administration.

Enfin il est un autre argument peu négligeable. La colonie, au moment de l'annexion, était, au point de vue économique, dans un état déplorable. Il importait donc de créer une organisation administrative aussi peu onéreuse que possible, réduire au minimum le personnel européen qui coûtait fort cher, et donc le plus possible faire appel à la collaboration malgache. Ce but fut atteint par le maintien des autorités indigènes du Fokon'olona, sous contrôle d'un administrateur chef de province. Le recrutement sur place du personnel évitait à la colonie de grosses dépenses dont l'utilité ne justifiait pas l'énormité.

Bref, en utilisant de plus en plus les indigènes, la France avait en vue « la constitution de communautés, de façon à préciser dans l'esprit des habitants la notion de solidarité et à créer, de ce fait, des liens favorables à la formation d'agglomérations plus importantes, en un mot le développement de la vie sociale indigène »[1].

Toutefois, il ne pouvait être question de maintenir dans son intégrité l'institution du Fokon'olona, certaines de ses dispositions étant contraires à nos principes d'humanité et de liberté individuelle.

D'autre part, la tendance joua aussi, qui nous pousse, sinon à imposer nos institutions, du moins à rapprocher

1. Rapport du général Galliéni au ministre des Colonies, p. 171.

les organismes indigènes des nôtres et à les accorder les uns aux autres. C'est pourquoi, après avoir invité la reine à engager ses sujets à réorganiser le Fokon'olona, une commission, composée d'un magistrat, d'administrateurs, de chefs de service et du gouverneur de l'Imerina, fut instituée par un arrêté du 2 mai 1901 et chargée de procéder à la restauration du Fokon'olona.

S'inspirant des principes posés devant le Parlement et se référant aux règlements élaborés par le premier ministre Rainilaiarivony en 1878, 1881, 1889, la commission élabora un projet de décret qui, tout en consacrant dans un sens très libéral les institutions autochtones, les adapta aux nécessités de la situation »[1].

## Section II

### Son organisation en Imerina suivant le décret du 9 mars 1902.

Ce décret constitue la base de l'administration municipale indigène actuellement en vigueur à Madagascar. Edicté spécialement pour la province d'Imerina, il a ensuite servi de modèle aux arrêtés créant et réglementant le fonctionnement du Fokon'olona dans les autres provinces de Madagascar.

#### § 1. — *Des autorités du Fokon'tany.*

1° Le *Fokon'olona* :

Le décret de 1902 définit le Fokon'olona : l'ensemble de la population habitant le quartier ou fokon-tany,

1. Même rapport, p, 171.

celui-ci constituant l'unité de circonscription administrative indigène.

Une commune assez importante peut comporter plusieurs fokon'tany ; c'est le cas de Tananarive divisée en 33 quartiers. Inversement, si, en principe, un village constitue un fokon'tany, deux ou plusieurs villages peu importants peuvent être réunis en un seul fokon'tany. Il peut arriver aussi que plusieurs familles s'installent dans une région qui leur est désignée, où des terrains de culture leur sont attribués ; en ce cas l'administrateur chef de province pourra les autoriser à constituer un nouveau fokon'tany.

Tout indigène fait obligatoirement partie du Fokon'olona du lieu où il réside habituellement et doit pouvoir justifier, à toute réquisition, qu'il en fait partie. S'il a des biens dans d'autres localités, il peut participer aux délibérations de leurs Fokon'olona.

Il n'y a aucune distinction d'âge ou de sexe pour faire partie du Fokon'olona. Les femmes y ont accès au même titre que les hommes. Cela provient sans doute de la grande liberté des usages du peuple malgache, qui reconnaît à la femme, dans tous les domaines de la vie privée, des prérogatives semblables à celles de l'homme. Très souvent les femmes participent aux travaux qui font l'objet des délibérations du Fokon'olona (travaux de rizières, constructions de digues et canaux) ; il est juste qu'elles puissent discuter de la nécessité et de l'exécution de ces travaux. Les enfants aussi ont le droit de prendre part à ces délibérations. Le gouverneur général Galliéni avait cru devoir le refuser aux mineurs de seize ans ; le décret de 1902 le leur a accordé à nouveau, respectant ainsi la coutume malgache selon laquelle les

enfants, même très jeunes, sont initiés à la vie publique.

Pour faire partie du Fokon'olona, il suffit aux indigènes d'être inscrits sur la liste de recensement.

Tandis qu'en France tous les habitants ne participent pas aux délibérations du conseil municipal, plusieurs raisons justifient à Madagascar cette participation de tous. Les intérêts que peut avoir une commune malgache sont loin d'être aussi importants que ceux d'une commune française : elle n'a pas de budget, les discussions ne portent en général que sur des questions agricoles ou pratiques : cultures de rizières, entretien des canaux d'irrigation ou de digues, répression des délits commis dans la commune ; de vastes problèmes semblables à ceux qu'ont à résoudre nos municipalités n'existent pas ou bien relèvent de la compétence de l'administrateur chef de province ; « enfin la présence au kabary (conseil) satisfait un besoin inné chez le Malgache : il n'aime « rien autant que de parler durant des heures, d'exercer ses talents oratoires et c'est aussi un prétexte à paresser ».

2° Le *mpiadidy* :

Au maire de la métropole correspond le mpiadidy ou chef du Fokon'olona, désigné par la majorité des membres du Fokon'olona. Toutefois l'administration française s'est réservée un droit de contrôle : il est naturel qu'elle surveille la nomination d'un chef qui devra exécuter ses volontés et surveiller les indigènes ; l'administrateur chef de province choisit lui-même le mpiadidy sur une liste de trois candidats désignés par les membres du Fokon'olona. Il est nommé pour trois ans, sans qu'il soit question ici de votes ou de bulletins. « Pour ces opérations la population s'assemble à l'heure dite sur la place aux kabarys ; les titres des candidats sont dis-

cutés, et généralement l'assemblée se met d'accord, sans même qu'il soit nécessaire de dénombrer les voix, sur la liste des trois noms à fournir à l'autorité. Aucune condition d'âge ni de sexe n'est spécifiée dans les textes. Généralement les candidats sont d'habiles parleurs insinuants et ingénieux à défendre leurs administrés, par suite des gens d'un âge mûr et ayant déjà acquis un certain prestige auprès de leurs concitoyens ».

Il peut arriver que, pour des raisons de police générale, le mpiadidy soit nommé d'office par l'administrateur, sous réserve de l'approbation du gouverneur général, lequel a aussi le droit de les révoquer.

Le mpiadidy est rémunéré au moyen d'une remise sur les impôts indigènes (taxes personnelles, impôts de rizières, de maisons, des bœufs, sur les droits de place des marchés) et dont le taux est fixé par le gouverneur général.

Il peut se faire assister par des mpiakarakara (litt. ceux qui s'occupent de tous les détails), qui sont désignés par le Fokon'olona dans les mêmes conditions que le mpiadidy, mais ne peuvent le suppléer : en aucun cas il n'y a délégation de fonctions. En réalité ces chefs n'ont pas d'autorité propre. Le mpiadidy est moins le chef que l'agent exécutif de la commune. Ses attributions consistent à répartir les services personnels imposés par le Fokon'olona à ses membres pour les gardes de nuit, les réquisitions, les prestations. Il perçoit les impôts directs tels que droits de marché, de péage. Comme agent du pouvoir central il surveille les étrangers qui séjournent dans son Fokon'olona, les indigènes soumis à une résidence forcée par mesure de sécurité. Il renseigne ses chefs sur l'identité des gens venant s'établir définitive-

ment sur le territoire du Fokon'olona. Néanmoins il n'est pas chargé de l'état civil, sauf pour rappeler aux indigènes d'avoir à effectuer les déclarations des naissances ou décès chez les gouverneurs madinika (leurs supérieurs). Enfin il tient l'administrateur au courant des ressources et des besoins matériels de la population.

3° Les *ray-aman-dreny* :

Une troisième autorité au sein du Fokon'olona est représentée par les anciens et notables : les ray-aman-dreny (les père et mère). Selon l'article 8 du décret de 1902, « ils peuvent représenter le Fokon'olona auprès du mpiadidy et même auprès des autres autorités françaises ou indigènes de la province. Cela n'empêche pas le Fokon-olona de s'adresser en corps, directement, quand il le juge nécessaire, à toutes les autorités indigènes qui doivent obligatoirement rendre compte aux autorités françaises de la province de ses réclamations, démarches, plaintes, requêtes, pétitions. Le Fokon'olona a également le droit de s'adresser au gouverneur général par l'intermédiaire de l'administrateur ».

Le droit de représentation des ray-aman-dreny leur a été laissé par respect pour l'ancienne coutume qui allait plus loin en leur permettant de s'immiscer dans les actes du gouvernement. Ils ont ainsi conservé un rôle social assez important. Ce sont eux qui demandent aux autorités des exemptions d'impôts, signalent les indigents, veillent au maintien de la sécurité publique. Une charge non moins importante consiste pour eux à surveiller les mpiadidy et à prévenir leurs excès ou leurs injustices. Enfin ils renseignent les autorités sur les besoins et aspirations des indigènes. Leur existence se justifie donc par leur grande utilité. Ils sont aussi nécessaires

aux indigènes pour les défendre qu'à l'administration française pour la prévenir.

### § 2. — *Des attributions du Fokon'olona.*

Le décret de 1902 a posé le principe du maintien au Fokon'olona des attributions qu'il tenait des coutumes et des lois royales de 1881, 1878, des ordres royaux de 1885 et des ordonnances de la reine Ranavalona III de 1896. Son article 9 est ainsi conçu : « Les attributions et obligations des Fokon'olona restent telles qu'elles sont déterminées par la législation locale actuellement en vigueur, notamment en ce qui concerne les matières rappelées dans les articles 10 et 14 ci-après ».

L'historique de l'institution a relaté comment sont nées et quelles sont ces attributions. Certaines ont été, en réalité, étendues par le décret de 1902, d'autres précisées ; il est donc intéressant de les fixer dans leur fonctionnement actuel. Aussi bien, en matière de police administrative et judiciaire, le décret a-t-il réalisé une véritable synthèse des obligations du Fokon'olona dans son article 10, qui contribue pour beaucoup à la clarté des relations entre l'administration indigène et l'administration française.

A. *Police générale.* — Les membres du Fokon'olona sont chargés de faire respecter les lois, les règlements et arrêtés en vigueur dans la colonie, et, à ces fins, d'appréhender les coupables de transgression à ces lois.

Ces pouvoirs de police générale, d'une extrême utilité, étaient déjà donnés aux Malgaches par des lois royales de 1878, 1884 et 1885. Les Fokon'olona, conformément à ces mêmes lois, sont aussi chargés d'arrêter les malfai-

teurs, les délinquants habituels. Ils doivent les désigner et les arrêter pour les livrer au mpiadidy qui les remettra aux autorités supérieures. Le décret a prévu en même temps la façon dont ces prisonniers doivent être gardés. Ils ne doivent recevoir aucun mauvais traitement et être suffisamment nourris.

Il est curieux de noter qu'au cas où le Fokon'olona, témoin d'un délit, n'en arrêterait pas l'auteur, il engagerait sa responsabilité, serait puni d'une amende de 5 bœufs et 5 piastres et, s'il ne pouvait la payer, serait mis en prison à raison d'un sikajy (pièce de monnaie) par jour jusqu'à concurrence du montant de l'amende. Le décret de 1902 a conservé à cet égard les prescriptions de la loi royale de 1878 dans son article 4, très utile, attendu que, si le Fokon'olona n'avait aucune responsabilité, bien souvent les malfaiteurs resteraient inconnus. Cette sage mesure s'imposait, c'est encore un trait du bon sens du premier ministre Rainilaiarivony de l'avoir spécifié.

Il était nécessaire d'établir une contre-partie. Sur ce point encore, le décret a consacré la coutume malgache en permettant au fokon'olona de rejeter du sein de la communauté les délinquants habituels dont la mauvaise conduite est notoire. Il est juste qu'en vertu du principe de solidarité qui rend tous les membres responsables, puissent être chassés ceux qui se montrent indignes de cette solidarité. Une fois rejetés du Fokon'olona, il appartient à l'administrateur de leur assigner une résidence. Ce pouvoir de surveillance du Fokon'olona s'exerce sur tous les membres du Fokon'olona, même sur les indigènes de passage: c'est encore un moyen pratique d'assurer la police générale.

B. *Police administrative.* — En ce domaine les attributions du Fokon'olona sont semblables à celles des maires des communes françaises. Ils doivent assurer le maintien de l'ordre dans le village, empêcher les rixes et disputes ainsi que tout tumulte dans les lieux d'assemblée publique. En outre ils sont chargés de signaler au mpiadidy les infractions prévues à l'article 15 de l'arrêté du 22 juin 1908, réglementant le droit de répression par voie disciplinaire des infractions spéciales à l'indigénat telles que « Refus de fournir les renseignements demandés par les agents de l'autorité administrative ou judiciaire dans l'exercice de leurs fonctions, faux renseignements fournis à ces mêmes agents ; — Actes irrespectueux ou propos offensants vis-à-vis d'un représentant ou d'un agent de l'autorité même en dehors de ses fonctions ; — Propos tenus contre la France et son gouvernement, bruits alarmants et mensongers mis en circulation dans le public ; — Refus ou inexécution du service de garde, patrouilles, vigies, prescrit par les autorités, abandon d'un poste ou négligence dans les mêmes services ; — Refus ou négligences apportés à obéir aux réquisitions en cas d'accidents, tumulte, naufrage, inondation, incendie, invasion de sauterelles ou autres calamités ; en cas d'insurrection, de brigandage, pillage, flagrant délit, clameur publique ou exécution judiciaire ; — Négligence à faire viser le livret individuel ou de voyage par les autorités des lieux traversés, usage de faux papiers irréguliers ou n'appartenant pas aux porteurs ; — Asile donné, sans en avoir avisé l'autorité avant leur départ du village, à des vagabonds ou à d'autres étrangers, non porteurs de livrets de voyage en règle ; — Détention pendant plus de 24 heures, sans avis donné à l'autorité,

d'animaux égarés ou de provenance inconnue et dont la possession légitime ne pourrait être justifiée ; — Détention, trafic d'armes à feu, poudre et munitions de guerre ou de chasse sans autorisation ; — Tapage, scandale, dispute, attroupement, rixes et autres causes de scandale ; — Fumer l'opium ou le chanvre, tenir fumerie d'opium ou de chanvre ; — Réunion en nombre sans autorisation ; réunion sans autorisation pour cérémonie religieuse ailleurs que dans les édifices du culte régulièrement autorisés ; — Ouverture de tout établissement religieux ou d'enseignement sans autorisation ; — Quêtes ou souscriptions faites sans autorisation en dehors des établissements régulièrement consacrés aux cultes ; — Retard dans le paiement des impôts et taxes, défaut d'obtempérer sans excuse valable aux convocations de l'administration à l'occasion de l'établissement ou de la perception des impôts ; dissimulation de la matière imposable, connivence dans les soustractions ou tentatives de soustraction de la matière imposable ou recensement »[1].

Entrent également dans l'action de la police administrative le concours, l'aide à apporter en cas d'accidents, d'évènements calamiteux ou de danger, tels qu'invasion de sauterelles, incendies, inondations, ruptures de digues, vols accompagnés de violence intentés par des bandes de tontakely (brigands).

C. *Police rurale.* — Le Folon'olona doit assurer la protection des cultures et des récoltes en empêchant leur destruction par les animaux appartenant à d'autres membres et en veillant à ce que les feux allumés dans les champs ne propagent pas l'incendie dans les cultures ; empêcher aussi la divagation des animaux sur les routes,

1. Arrêté du 22 juin 1908, *J. off.* du 27.

dans la traversée des villages ou sur les digues susceptibles de dégradation ; veiller à la conservation des clôtures, haies, bornes, piquets délimitant les propriétés, des signaux géodésiques, etc..., Il peut être rendu responsable de la disparition des bornes et piquets, dont les auteurs restent inconnus.

D. *Justice.* — Le décret de 1902 s'est gardé de porter atteinte à la justice arbitrale du Fokon'olona telle qu'elle lui était reconnue par les lois malgaches de 1778 et 1881.

En matière de justice civile, il peut toujours servir d'arbitre et statuer en dernier ressort dans les affaires qui lui sont volontairement soumises par les membres du Fokon'olona. La seule exigence du décret consiste dans l'inscription des décisions arbitrales, sur un registre « ad hoc » qui servira surtout d'instrument de preuve.

En matière de justice répressive, sa compétence reste limitée aux contraventions et aux conventions du Fokon'olona.

Ces attributions ont été maintenues pour plusieurs raisons. Elles réalisent une source d'économie par la possibilité pour la France d'avoir un personnel judiciaire réduit. Elles se rapportent à des affaires de minime importance, le plus souvent des procès au sujet des cultures, dont un juge européen, même connaissant la langue malgache, risquerait de faire une mauvaise interprétation de la coutume indigène s'y appliquant. Enfin elles laissent à l'indigène, jugé par ses pairs, certainement plus de confiance dans l'équité du jugement que s'il passait devant un tribunal européen : son choix est témoin de son état d'esprit, ce sera certainement pour lui une cause de satisfaction ; tout au moins, s'il est mécontent, il ne le sera que de ses concitoyens.

### § 3. — *Des obligations du Fokon'olona.*

En même temps que les attributions, le décret de 1902 a consacré législativement les anciennes obligations du Fokon'olona. Elles sont établies dans le propre intérêt du village, assez nombreuses, mais constituent souvent une lourde charge qui retombe sur les pauvres.

Elles ont trait à la garde de nuit du village, au transport des correspondances administratives et judiciaires, à la remise des convocations, à l'entretien des chemins de communication, à la salubrité des villages. Le principe de solidarité qui oblige à secourir les malheureux a été précieusement conservé. L'obligation la plus lourde, mais certainement la plus indispensable, consiste à imposer à tous les membres du Fokon'olona leur participation aux travaux d'intérêt général. C'est dans la répartition de ces travaux que les injustices sont les plus flagrantes ; aussi des arrêtés postérieurs au décret de 1902 se sont-ils efforcés d'y mettre un terme.

A. *La garde de nuit.* — Elle est souvent très mal faite et porte à peu près exclusivement sur la même partie de la population à tel point qu'a été envisagée sa suppression. Malgré tout elle se révèle utile, soit en inspirant une certaine crainte aux malfaiteurs, soit en facilitant leur recherche.

B. *Le transport des correspondances.* — Les moyens de communication étant rudimentaires et le service des postes inexistant au moment de la promulgation du décret, l'administration française s'est trouvée dans l'obligation de confier aux indigènes le transport des correspondances administratives et judiciaires et la

remise des convocations. Ils se tiennent à la disposition du mpiadidy pour effectuer leur mission. Il y a toujours sur les routes plusieurs indigènes du Fokon'tany cette obligation entraîne souvent de l'abus de la part des mpiadidy, mauvais juges de l'urgence de ces transports.

C. *La voirie.* — Le décret de 1902 a dans son article 13 déterminé les attributions du Fokon'olona. « Celui-ci assure la conservation et le bon entretien des chemins et sentiers du Fokon'any, ainsi que les plantations d'arbres faites sur toutes les voies de communication qui traversent le Fokon'tany. Il peut être rendu responsable des dégâts occasionnés à ces plantations et dont les auteurs restent inconnus ; il veille à la sûreté et à la commodité du passage dans les rues et les ruelles des villages, à l'enlèvement de tout ce qui peut encombrer la voie publique ; il assure le nettoiement des rues, ruelles, cours et marchés, fossés et caniveaux ».

D. *Salubrité.* — Les Malgaches se soucient peu des mesures d'hygiène, en sorte que certaines maladies font de grands ravages parmi les population. Il importait donc de les obliger à prendre les précautions élémentaires. Malheureusement, faute d'un service médical suffisant, ces prescriptions restent souvent lettre morte.

Il n'en est pas moins vrai que le Fokon'olona a l'obligation de signaler au mpiadidy ou aux autres autorités, et immédiatement, les cas de maladies contagieuses telles que la lèpre et la variole, et qu'il est tenu de contribuer aux mesures à prendre pour assurer l'isolement des malades et les désinfections nécessaires. De même il doit se préoccuper de connaître dans quelles conditions les animaux sont abattus, signaler les cas de morve ou de charbon.

E. *Assistance publique.* — En la matière, il fallait laisser au Fokon'olona le soin d'aider ses membres indigents. Il peut juger sciemment de la nécessité de leurs besoins et de l'étendue du secours à leur accorder ; lui seul peut savoir exactement s'il vaut mieux les secourir en leur procurant du travail ou en leur fournissant des dons en argent ou en nature. Il était naturel de respecter la coutume ; pourtant il ne suffisait pas. C'est pourquoi la France a créé pour les malades indigents des formations sanitaires, dont une partie des revenus est fournie, en plus de la taxe spéciale payée par chaque contribuable, par des dons en nature des Fokon'olona, lesquels doivent de plus pourvoir aux funérailles des indigents, même étrangers, décédés dans le village ou des personnes mortes sans héritiers.

F. *Travaux publics.* — Ils représentent l'une des principales, mais des plus lourdes charges du Fokon'olona. En principe tous les membres sont astreints à ces travaux, les uns d'intérêt général, d'autres purement local, c'est-à-dire circonscrits au fokon'olona. Présentant un intérêt pour chaque membre, chacun devrait y participer. C'est malheureusement cette obligation qui a engendré le plus d'abus et le plus d'injustices en retombant sur la classe pauvre du Fokon'olona.

Pour y obvier, le gouverneur général a dû intervenir énergiquement, réglementer dans les détails l'exécution de ces travaux. Une série d'arrêtés sont venus en préciser la nature, la période et les modes d'exécution.

Les travaux d'intérêt purement local sont énumérés limitativement par le gouverneur général Galliéni dans ses instructions du 10 mai 1905. Ils consistent : dans la conservation et l'entretien des chemins d'intérêt local

et des plantations d'arbres au bord desdits chemins ; — dans la construction, conservation, entretien et réparation des digues et canaux d'irrigation des rizières, l'entretien et l'aménagement des prises d'eau, des puits et fontaines publiques ; — dans la création et l'entretien des mûraies.

Ces travaux d'importance manifeste pour le Fokon'olona ne sont pas laissés à sa seule appréciation. Il doit en faire la demande à l'autorité supérieure et une enquête prouver sur place la nécessité des travaux à entreprendre.

Comme il fallait, dès que possible, remédier à un inconvénient très grave, celui d'une exécution requise à n'importe quel moment de l'année et d'une obligation en résultant souvent pour les indigènes d'abandonner leurs cultures au moment le plus inopportun — ce qui contribuait beaucoup à les décourager et détourner de leurs travaux personnels, — un arrêté du 10 mai 1905 a fixé la période d'exécution des travaux n'ayant pas un caractère d'urgence absolue, entre le 1er juin et le 31 août de chaque année, au moment de la saison sèche, quand les canaux sont taris et le riz coupé. Bien entendu, en cas de force majeure comme la rupture d'une digue, l'urgence nécessite l'intervention immédiate du Fokon'olona s'il veut sauvegarder ses récoltes.

D'autre part, la coutume imposait à tous les membres du Fokon'olona, même aux femmes et aux enfants, leur participation aux travaux d'intérêt commun : ils en profitaient ; il était donc équitable qu'ils en prissent leur part. Le même arrêté a maintenu le principe, en y apportant une exception pour les vieillards et les infirmes. En outre, l'expérience ayant démontré l'injustice

des répartitions faites par les mpiadidy pour l'exécution de ces travaux, il a déterminé les personnes autorisées, seules, à se faire remplacer numériquement, « sans que l'autorité administrative ait à intervenir autrement que pour constater la substitution ». Ce sont les personnes qui, en raison soit de leurs occupations, fonctionnaires ou commerçant, soit de leur emploi au service de particuliers ou pour tout autre motif, ne peuvent prendre part elles-mêmes aux travaux.

Il n'importait pas moins de réglementer aussi leur mode d'exécution. Tel a été l'objet de l'arrêté du 6 mars 1907, qui assure l'exécution à la charge du Fokon'olona par des journées de prestation. Tous les habitants figurant au rôle de la taxe personnelle établie au premier trimestre de chaque année y sont astreints. Ils sont convoqués, à partir du 1er janvier de l'année suivante, dans l'ordre de l'inscription au rôle et ne peuvent être convoqués à nouveau avant l'épuisement du rôle. A chaque appel, le prestataire ne peut être obligé à fournir plus de quatre journées consécutives de travail. A ceux des prestataires qui par exception peuvent se faire remplacer, il est permis aussi de racheter leurs journées de prestation. Un arrêté du 21 octobre 1909 a fixé à 0,40 le taux de rachat d'une journée de prestation [1].

Le mpiadidy est chargé du recouvrement du montant de ces rachats et il doit en donner un reçu. Ces sommes constituent une réserve qui reste la propriété collective du Fokon'olona et ne peuvent être utilisées qu'à des travaux d'intérêt commun, tels que constructions d'ouvrages excédant les moyens du Fokon'olona, ponts,

1. En 1937 ce taux variait pour les diverses régions de Madagascar, entre 3 fr. et 4 fr.

prises d'eau, vannes, achats de matériaux, etc..., etc... Le fonds de réserve peut cependant être employé, soit en subventions au Fokon'olona dont la population est insuffisante pour assurer par les prestations les travaux à leur charge, soit en améliorations durables des travaux déjà exécutés. Les fonds ne sont pas confiés au mpiadidy, c'est l'administrateur chef de district qui les gère et en contrôle l'emploi.

Toutes les obligations du Fokon'olona que nous venons d'étudier, de même que leurs attributions, sont remplies à la diligence et sous la direction des mpiadidy. Ces derniers, en renseignant leurs chefs hiérarchiques sur les besoins de leur Fokon'olona, provoquent les mesures nécessaires et en vérifient l'exécution.

### § 4. — *Des droits et prérogatives du Fokon'olona.*

En contre-partie de ses lourdes obligations et nombreuses attributions le Fokon'olona a reçu du décret du 9 mars 1902 des droits et prérogatives énumérés aux articles 17, 18, 19, 20. Ces textes lui reconnaissent, en lui octroyant ces droits, une individualité propre, nettement spécifiée par l'article 24 : « Le Fokon'olona, en tant que personne morale, est représenté dans tous les actes de la vie civile par l'administrateur chef de province ». Pour autant, le décret le considère, non comme une simple association d'individus, mais comme un être moral avec devoirs et droits, une entité à la ressemblance de la commune française.

Comme toute personne morale le Fokon'olona doit avoir un représentant légal qui parle et agit en son nom, accomplit des actes de gestion et d'autorité. Il aurait semblé

normal que ce représentant fût le mpiadidy ou chef de village ; il aurait certainement été dangereux en fait de lui accorder cette représentation : notre tutelle n'aurait pas été assez forte et il aurait probablement essayé d'étendre ses pouvoirs aux dépens de cette autorité. C'est pourquoi le mpiadidy n'a pas qualité pour figurer dans les actes ou instances et ce droit appartient à l'administrateur chef de district et non plus au chef de province depuis un décret du 7 mars 1922. Il est à noter cependant que ce dernier ne peut disposer des droits du Fokon'olona ni par transaction ni par désistement : représentant légal, il est institué pour assurer un contrôle efficace de l'exercice des droits accordés à la commune malgache, empêcher l'abus que les indigènes pourraient faire des libertés administratives à eux octroyées et assurer en même temps l'exercice de leurs droits dans leur propre intérêt. Suivant les circonstances, il accomplit des actes d'autorité et de gestion ou des actes de représentation proprement dite : ce qui apparaît à l'examen des divers droits reconnus au Fokon'olona par le décret.

1° *Le Fokon'olona propriétaire.* — En tant qu'il est une personne morale, le Fokon'olona peut être propriétaire. Ici il importe de faire une distinction. La commune française peut jouir de biens publics et de biens privés. La commune malgache, elle, n'a pas de domaine public, attendu qu'en vertu du décret du 25 septembre 1902, relatif au domaine public de Madagascar, les digues, voies de communication, canaux d'irrigation, etc..., appartiennent à l'Etat français. Comme droits sur le domaine privé, le décret de 1902 lui reconnaît, en même temps que celui de les construire, le droit de propriété de la maison officielle, de la salle de consultations médi-

cales gratuites, de la magnanerie locale, du bureau du mpiadidy, de la maison des passagers.

En dehors de ces biens le Fokon'olona peut-il, comme la commune française, posséder des biens communaux ? A lire l'article 20 du décret, il semble n'avoir sur les terres qu'un droit d'usage précaire puisqu'essentiellement révocable par l'administrateur chef de district.

Avant l'annexion le domaine éminent du sol appartenait à la couronne, le Fokon'olona n'ayant qu'un droit de jouissance sur ces terres. Après la déportation de la reine de Madagascar, la Colonie, considérée comme personne morale, s'est emparée de ses droits, alors que les biens vacants et sans maître revenaient à l'Etat français ; mais celui-ci a conservé aux Fokon'olona leur droit de jouissance sur ces terres. C'est cet état de fait que le décret de 1902 a consacré dans son article 20 en disant : « Les Fokon'olona contribueront à user sur les terres du domaine non affectées à la colonisation, et sous réserve de l'autorisation préalable de l'administrateur chef de province, du droit de parcours pour leurs troupeaux, du droit de récolte des joncs, roseaux, du droit de pêche dans les lacs, marais et cours d'eau, du droit de faire dans ces lacs, marais et cours d'eau des semis de riz, et d'y élever des oiseaux aquatiques, du droit d'élever des vers à soie dans les bois de tapia et de tsitsavina, du droit de ramasser le bois mort et les fruits dans les forêts, du droit de couper le bouzaka ou paille à brûler. En ces divers cas le Fokon'olona ne possède qu'un droit d'usage essentiellement révocable par l'administrateur chef de province, si les circonstances l'exigent et sous réserve de l'approbation du gouverneur général ». Cette énumération ne comporte, en somme, que des droits de jouissance au profit des Fokon'olona.

En fait, lorsqu'a été accordé aux indigènes le droit de devenir propriétaires de terrains n'ayant fait l'objet d'aucune appropriation privée, au moyen de la procédure de l'immatriculation, prirent cours de graves inconbénients et de véritables spoliations au détriment des Fokon'olona. Il est advenu, en effet, que des indigènes se groupant pour demander l'immatriculation de terrains en devenaient ainsi propriétaires, alors que le Fokon'olona du lieu possédait sur ces mêmes terrains un droit collectif de jouissance.

Des procès furent engagés sur ces questions. Dans un arrêt rendu le 18 septembre 1907, au sujet d'une instance d'immatriculation, entre l'Etat français, un colon et les Fokon'olona, et qui devait faire jurisprudence, la Cour de Tananarive a reconnu que le Fokon'olona peut être déclaré propriétaire de terrains à titre collectif. «Attendu, dit l'arrêt, qu'il y a lieu de rechercher si un Fokon'olona peut être reconnu propriétaire ; — Attendu que cette question a déjà été tranchée dans le sens de l'affirmative par les arrêts de la cour de céans des 20 juin et 22 août 1900 ; qu'il n'est pas douteux que, sous l'empire de la législation malgache, les Fokon'olona jouissent du droit de propriété ; — Attendu que, si le décret de 1902 est muet sur cette question, il ne faut pas conclure de ce silence à l'incapacité pour les Fokon'olona d'être propriétaires ; — Par ces motifs, — Ordonne l'immatriculation au nom du Fokon'olona d'Ambohibato de la propriété dite « Soaniadanana », telle qu'elle est déterminée au procès-verbal de bornage en date du 25 janvier 1902 et décrite au plan y annexé »[1].

Ainsi, en reconnaissant aux Fokon'olona le droit

1. PAIN, *op. cit.*, p. 64.

d'immatriculation, la Cour de Tananarive leur reconnaît le droit d'être propriétaires à titre collectif de biens communaux, droit sur lequel le décret de 1902 a gardé un silence quelque peu embarrassant, mais qui n'exclut pas sa possibilité. Les tribunaux consacrent également ce droit en déclarant irrecevable toute demande d'immatriculation des terres par l'Etat français, quand elles sont cultivées par les indigènes depuis un temps très long, sans interruption, paisiblement et publiquement. Sa légalité étant reconnue, il faut tenir que ce droit de propriété ne peut être partagé entre les habitants, mais qu'il peut faire l'objet d'un partage, quant à l'usage et la jouissance entre les membres du Fokon'olona après entente entre eux et autorisation de l'administration en application du décret de 1902.

C'est l'administrateur chef de district qui est chargé de la conservation et de l'administration des biens de la commune. Sont soumises à son approbation : les constructions nouvelles, les grosses réparations, les changements d'affectation. Il accomplit tous les actes conservatoires. Il ne s'ensuit pas, d'ailleurs, l'effacement absolu du Fokon'olona dans la gestion de ses biens. L'assemblée de tous les membres du Fokon'olona a le droit de délibérer sur cette gestion et l'administrateur est en principe tenu de se conformer à ses délibérations, si elles ne sont pas contraires aux intérêts de la colonie ou des particuliers dont il est chargé de faire respecter les droits. Il apparaît ainsi tout à la fois comme un agent exécutif des décisions du Fokon'olona et un surveillant de l'utilisation du droit de propriété accordé à la commune commune indigène par l'administration française. Le droit d'être propriétaire reconnu au Fokon'olona est

donc soumis quant à son exercice à un contrôle assez étroit de la métropole.

2° *Le Fokon'olona créancier et débiteur.* — Toute personne morale peut, comme une personne privée, être créancière ou débitrice. Le Fokon'olona n'échappe pas à la règle. On pourrait penser que, comme la commune française, la commune malgache possède un budget propre ; il n'en est rien. L'octroi de ce droit, étant donné le degré d'évolution du Fokon'olona, aurait entraîné des inconvénients pour l'institution elle-même : elle aurait dû être soumise à une tutelle plus étroite, et pour la France cette tutelle aurait été une source de dépenses peu en rapport avec les intérêts pécuniaires du Fokon'olona. Au demeurant, l'absence d'un budget propre n'exclut pas le droit d'être créancier ou débiteur, lequel est octroyé par les articles 18 et 25 du décret de 1902.

D'après l'article 18, « le Fokon'olona peut se charger, suivant conventions passées avec l'administrateur, pour le compte des services locaux, et moyennant juste rétribution, de l'exécution des travaux publics tels que fournitures de matériaux, constructions de bâtiments, réparations des voies de communication, etc... Il peut également être chargé de mettre en culture les rizières domaniales et autres terrains domaniaux moyennant rétribution en nature ou en espèces ». Des créances naissent de ces contrats passés avec l'administration, assez curieux puisque l'administrateur qui les passe est à la fois le représentant du Fokon'olona, et celui de l'administration française. Elles sont payées au nom du mpiadidy, qui, après délibération du Fokon'olona, remet à chaque membre la somme qui lui est dûe. Le Fokon'olona est

également créancier des subventions qui lui sont allouées sur le budget de la colonie.

Il peut être déclaré débiteur. Il l'est forcément des impôts fonciers qui pèsent sur les biens communaux. Comme pour les créances, il existe une répartition de ces impôts entre tous les membres de la communauté, effectuée par le mpiadidy sous le contrôle de l'administrateur.

Débiteur, le Fokon'olona l'est encore, chaque fois que sa responsabilité se trouve engagée. A titre de sanctions, l'administrateur peut, en effet, lui imposer des amendes collectives, perçues au profit du budget local. Le décret a même prévu qu'en cas de non-paiement de la collectivité, la contrainte par corps pourrait être exercée, soit contre les récalcitrants, soit contre les ray-aman-dreny.

Ce sont les seuls cas où le Fokon'olona peut être rendu créancier ou débiteur, en attendant que, son évolution effectuée, lui soit accordé un budget propre.

3° *Le Fokon'olona agissant en justice.* — Une autre conséquence de la personnalité morale reconnue au Fokon'olona consiste pour lui dans le droit d'agir en justice. Il est évident que, seul, son représentant légal, l'administrateur chef de district, a qualité pour intenter ou défendre à une action. Ayant qualité pour gérer les propriétés du Fokon'olona, il doit faire tous les actes conservatoires nécessaires et intenter les actions possessoires et, là encore, le mpiadidy ne peut intervenir au nom du Fokon'olona.

Cependant, bien que le principe de cette représentatiin ait été posé par le décret de 1902 dans son article 21, la cour de Tananarive n'a pas moins dû intervenir pour affirmer, dans un arrêt du 5 novembre 1902, l'incapacité

du Fokon'olona d'ester en justice en dehors de son représentant légal, à peine de nullité de ses décisions et intervention.

Au total, en accordant la personnalité morale au Fokon'olona, le décret de 1902 a entendu lui attribuer des droits et prérogatives, le doter d'une existence juridique, en vue, non seulement de lui faciliter les rapports avec notre administration, mais aussi de hâter son évolution par la possibilité ouverte de prendre quelques initiatives. mais, craignant un mésusage de ces droits nouveaux pour lui aux dépens de notre autorité, il a rétabli l'équilibre en faisant contrôler étroitement la mise en œuvre et l'exercice de ces droits par le représentant légal de cette personnalité.

### § 5. — *Des conventions du Fokon'olona.*

Au cours de l'historique du Fokon'olona, nous avons vu les collectivités s'imposer à elles-mêmes des règlements en vue d'assurer le bon ordre, la salubrité, etc... de la communauté, règlements qu'elles s'engageaient d'ailleurs à respecter. De nombreux avantages en résultaient pour elles et pour l'administration royale.

Il était donc très judicieux que le décret de 1902 consacrât une institution aussi intéressante que les Fanekempokon'olona. C'est ce qu'il a fait dans ses articles 22, 23, 24. Ces dispositions, calquées sur la coutume malgache et les anciennes conventions, ont cependant réservé à l'administration française un droit de contrôle, très naturel, car le respect de l'autorité eut été incompatible avec une indépendance absolue des communautés en cette matière.

C'est ainsi qu'il reste entendu que les conventions des Fokon'olona sont établies et adoptées sur l'avis de la majorité des membres de la communauté. Comme autrefois, elles complètent les lois et arrêtés, les règlements de l'autorité supérieure sans qu'elles puissent jamais les modifier. Mais, désormais, elles sont obligatoirement soumises à l'approbation de l'administrateur chef de province, avant d'être rendues applicables. Ce dernier, est juge de l'incompatibilité susceptible d'exister entre leurs dispositions et l'administration française, il veille à ce qu'elles respectent les lois et ne contiennent aucune mesure contraire à nos idées de civilisation et d'humanité.

Les objets de ces conventions, tels qu'ils sont énumérés par l'article 22 du décret de 1902, sont les mêmes qu'autrefois. Ils se rapportent à toutes les mesures locales que les habitants croient pouvoir prendre, de concert entre eux, pour assurer la sécurité, l'édilité, la salubrité et la bonne administration du Fokon'tany, sauvegarder l'intérêt public, notamment en ce qui concerne le respect des bonnes mœurs et des coutumes, le pacage en commun des troupeaux, les réunions du Fokon'olona et leur bon ordre, empêcher les jeux ou combats d'animaux, les fumeries de chanvre ou d'opium, enfin réglementer l'assistance mutuelle (travaux divers, funérailles, etc...). dans les circonstances où la coutume le prévoit. Bref, ces conventions constituent un véritable règlement intérieur du Fokon'olona, correspondant à ses besoins. Dès lors qu'il est soumis à l'approbation de l'administrateur, l'indépendance qu'il implique n'est pas dangereuse pour l'autorité française : elle allège plutôt cette administration en lui évitant d'entrer dans maints détails qui n'ont d'intérêt que pour les habitants de la commune régie.

Cependant il importait, comme autrefois, d'assurer aux membres du Fokon'olona la possibilité de faire respecter ces conventions. A cette fin l'article 24 du même décret s'est sagement référé à la coutume, en permettant au Fokon'olona, lors de l'élaboration de la convention, d'édicter des amendes et d'en déterminer le montant en cas d'infractions aux prescriptions des fanekem-pokon'olona. Ces amendes sont infligées par le mpiadidy, d'accord avec les notables, soit d'office, soit sur la plainte des membres de la communauté. L'appel de semblables décisions ne peut être porté que devant l'administrateur chef de district. En cas d'appel injustifié, l'amende est doublée. Leur montant qui ne peut dépasser 2 fr. 50 peut être acquitté en espèces ou en journées de travail selon un tarif homologué par l'administrateur ; le produit en est distribué aux malheureux par le mpiadidy sous contrôle des ray-aman-dreny.

Leur mise à effet est une face de la personnalité morale du Fokon'olona, l'initiative l'une de ses prérogatives les plus nettes, leur utilisation l'une des matières de la surveillance exercée par l'administrateur chef de district.

### § 6. — *De la responsabilité du Fokon'olona.*

La personnalité morale présuppose la responsabilité ; aussi bien le Fokon'olona, personne morale, peut-il être rendu collectivement responsable pour plusieurs raisons : la coutume elle-même imposait au Fokon'olona une responsabilité collective vis-à-vis du roi, le décret de 1902 a continué la coutume ; il est vraisemblable que les raisons ayant déterminé l'un et l'autre sont les mêmes. En elle-même, la menace de sanctions est un

moyen d'obliger les indigènes à exécuter leurs obligations ; d'autre part, en cas d'infractions commises aux dépens de notre autorité, si les indigènes ne sentaient peser sur eux aucune menace, il serait certainement très difficile de découvrir les coupables : les uns s'efforceraient de cacher les autres pour les soustraire à notre justice, et beaucoup de crimes ou de délits resteraient ainsi impunis. C'est pourquoi le décret de 1902 dans son article 25 déclare que « les membres du Fokon'olona peuvent être rendus collectivement et pécuniairement responsables par l'administrateur chef de la province, quand les véritables coupables ne peuvent être découverts, des crimes, délits et des infractions, négligences ou mauvaise volonté constatés dans l'exécution des obligations qui leur incombent et qui sont déterminées par le présent décret ».

En ce cas, sauf approbation du gouverneur général, l'administrateur pourra leur infliger une amende collective ne dépassant pas 5 francs par membre, perçue au profit du budget local.

Si la majorité des membres refuse de payer, la contrainte par corps pourra être employée contre les récalcitrants ou contre les ray-aman-dreny. Cette mesure a semblé se révéler excellente dans son application. La crainte qu'elle inspire contraint certainement les indigènes à remplir leurs obligations et les empêche d'être tentés d'abuser des droits que nous leur accordons.

Enfin, la responsabilité de la communauté, s'appliquant au maintien de l'ordre public et à la sécurité des personnes et des biens, constitue un précieux correctif à l'autonomie relative dont jouit le Fokon'olona à l'égard de notre administration.

## SECTION III

### EXTENSION DU DÉCRET DU 9 MARS 1902 AUX AUTRES RÉGIONS DE MADAGASCAR.

En dépit des modifications apportées par le décret du 9 mars 1902 à l'institution du Fokon'olona, sa restauration fut bien accueillie par les indigènes. Elle représentait pour eux le retour aux anciennes traditions et leur assurait une certaine autonomie sous la surveillance de la France, tandis que de celle-ci elle facilitait l'administration en la déchargeant de nombreux détails et la bornant au contrôle indispensable.

A l'origine cette mesure ne s'appliquait qu'à l'Imérina, la région centrale de Madagascar habitée par la race la plus évoluée, la plus raffinée, la plus apte à fournir des fonctionnaires indigènes intelligents. Au vu des excellents résultats de son application dans cette région, son extension fut envisagée aux autres régions où elle n'existait pas auparavant, la France se montrant ainsi plus indigène que les indigènes.

Il n'est besoin pour s'en convaincre que de rapporter les paroles du général Galliéni : « Au cours des tournées effectuées annuellement dans les provinces côtières, j'avais pu me rendre compte des nombreux avantages que présenterait l'extension à ces circonscriptions des principales dispositions du décret du 9 mars 1902. Outre les facilités qui peuvent en résulter pour la police du territoire, des considérations plus libérales militaient en faveur de l'adoption de cette mesure. Utilisation plus grande de l'élément indigène au fur et à mesure que les tribus se familiarisaient davantage avec notre domination ;

constitution de communautés de façon à préciser dans l'esprit des habitants la notion de solidarité et à créer, de ce fait, des liens favorables à la formation d'agglomérations plus importantes ; en un mot, développement de la vie sociale indigène ; tels étaient les résultats qu'il semblait permis d'attendre d'une extension judicieuse des dispositions du décret du 9 mars 1902. Elle devait cependant varier avec les races : Antakara, Bara, Sakalava, Tanala, Betsileo, Betsimisaraka ne pouvaient être soumis au même régime. La hiérarchie des autorités indigènes, le Fokon'olona, devaient revêtir chez les uns et chez les autres des formes différentes bien que dérivant du même principe »[1].

Un décret du 30 septembre 1904 autorisa le gouverneur général de Madagascar à étendre par voie d'arrêtés, et sous réserve de l'approbation du ministre des Colonies, tout ou partie des dispositions du décret du 9 mars 1902 aux autres circonscriptions de l'île, en les adaptant aux diverses régions et en tenant compte de leur situation particulière.

En vertu de ce décret le général Galliéni ne tardait pas à prendre un arrêté, le 31 décembre 1904, portant organisation des Fokon'olona dans les circonscriptions administratives de la côte Est et du Nord, c'est-à-dire dans les provinces de Diégo-Suarez, Vohemar, Betsimisaraka, du Nord, du Centre, du Sud, Betanimena, Mananjary, Farafangana, Fort-Dauphin. Cet acte, encore qu'il reproduisait à peu près textuellement les termes de celui du 9 mars 1902, témoignait, en vérité, d'un nouveau souci : les habitants des tribus dénommées étant beaucoup plus paresseux que ceux de l'Imérina, il était

1. *Madagascar de* 1896 *à* 1905, p. 166.

opportun de prévoir et vaincre leur inertie, les obliger aux travaux agricoles pour leur épargner la famine. Tel était l'objet de l'article 14 : « Le Fokon'olona assure, soit collectivement, soit par voie de répartition entre ses divers membres, la culture de la superficie déterminée, le cas échéant, par le chef de la province, comme indispensable pour procurer la production du riz et autres denrées nécessaires à la consommation du village et à la constitution des excédents que comporte la prévision de mauvaises récoltes ou d'évènements calamiteux ». Et l'article 25 de prévoir la responsabilité collective du Fokon'olona en cas d'insuffisance des cultures.

Ces nouvelles dispositions furent introduites dans une série d'arrêtés, étendant le Fokon'olona aux régions de Madagascar et présentant, l'un ou l'autre, des traits particuliers.

Le 28 septembre 1908, le gouverneur général Augagneur prenait un arrêté aux termes duquel toutes les dispositions de l'arrêté du 31 décembre 1904 sur l'organisation du Fokon'olona dans les circonscriptions administratives de la côte Est et du Nord étaient étendues aux circonscriptions suivantes du cercle de Maevatanana : secteur de Maevatanana, Tsaratanana, Ambato-Boheni (moins le faritany de Sitampiky). L'exception fut, d'ailleurs, levée par un arrêté du gouverneur général Picquié, en date du 16 novembre 1912, étendant le précédent au secteur de Kandreho et au gouvernement indigène de Sitampiky.

Tour à tour des arrêtés du même gouverneur général Picquié étendirent le décret de 1902 : le 3 mai 1911, aux provinces d'Ambositra et Fianarantsoa ; celui du 3 décembre 1904, le 12 décembre 1911, à la province de Nossi-

Bé ; ceux du 13 janvier 1912 et du 11 mai 1912 aux provinces d'Analalava et de Majunga.

En outre, il avait, par arrêté du 12 juillet 1913, organisé le Fokon'olona dans la province de Betroka et de Sainte-Marie, et du 27 janvier 1914 organisé le village et le conseil des notables de la province des Comores, accordant au conseil des notables le droit d'établir des conventions.

A son tour, le gouverneur général Garbit, par arrêté du 3 novembre 1920, étendit au reste de la province de Majunga, c'est-à-dire au district de Besalampy et à la province de Morondava, les dispositions de l'arrêté du 3 décembre 1904.

Celui du 24 novembre 1915 relatif à la province de Tulear, avait fait preuve d'une certaine originalité : d'abord par une différence de termes, il y était question du Fokon'ondaty, et non du Fokon'olona, les ondatibe correspondant aux ray-aman-dreny ; d'autre part, en raison d'une série de prescriptions obligeant les membres du village à s'entraider dans la recherche des bœufs volés et des coupables : l'élevage des bœufs étant la ressource principale de la province de Tuléar et les vols étant fréquents par suite du voisinage des tribus pillardes de l'intérieur, l'arrêté leur prescrivait, en outre, d'établir des conventions pour faciliter la répression de ces vols.

Les derniers arrêtés pris par lui, pour les provinces de Farafangana, Tananarive et Moramanga, respectivement les 18 mars 1920, 31 juin 1920 et 13 novembre 1920, achevaient l'extension du Fokon'olona à toutes les régions de Madagascar. En une circulaire du 14 novembre 1920, le dernier arrêté est présenté comme « réalisant

l'application légale à toutes les circonscriptions de la colonie de l'organisation du Fokon'olona, et ces mots la terminent : « J'appelle tout spécialement votre attention sur la nécessité d'assurer partout le fonctionnement effectif de l'institution dont il s'agit dont nous avons lieu d'escompter les meilleurs résultats ».

***

Le décret du 9 mars 1902, dans l'ensemble, a conservé les caractères originaux de l'institution, effectué surtout une synthèse, rassemblé dans un seul texte des prescriptions d'origines diverses : coutumes, kabarys, ordonnances royales pour les soumettre à une réglementation stable.

Inévitablement il a imposé quelques modifications à la coutume antérieure dans le but général d'assurer un contrôle efficace du Fokon'olona par l'administration et, d'ailleurs, non gênant pour la vie juridique de l'institution.

*A.* — Encore qu'il ait maintenu la participation de tous les membres, hommes, femmes, enfants, à l'assemblée du Fokon'olona, il a changé le caractère du mpiadidy. Ce dernier, avant l'annexion, apparaissait avant tout comme le chef du village ; désormais, il est moins chef qu'agent de transmission et d'information pour notre administration. La France en a fait en quelque sorte un fonctionnaire : il est toujours élu par ses concitoyens ; mais son élection est contrôlée par l'administrateur, lequel, en définitive, le choisit parmi trois candidats désignés par les membres du Fokon'olona. Ses fonctions essentiellement temporaires ne durent que trois ans. Il est rémunéré sur les impôts indigènes. Il

veille surtout à l'exécution des obligations et attributions mises à la charge du Fokon'olona par le décret de 1902 et se contente comme chef de village de renseigner la France sur les besoins de ses concitoyens.

Quant aux ray-aman-dreny ou notables, leurs attributions ont également quelque peu changé. Autrefois, en sauvegardant les intérêts du pouvoir royal, ils représentaient auprès de lui les intérêts et prérogatives des diverses castes. Actuellement ils sont les agents de renseignement du chef de district au sujet des besoins et des aspirations des indigènes, les surveillants du mpiadidy exposé sans ce contrôle efficace au risque ou à la tentation d'exactions dans la répartition des obligations entre tous les membres du Fokon'olona ; ils servent aux indigènes d'agents de transmission pour l'acheminement de leurs doléances à l'autorité française sans crainte des représailles des autorités indigènes.

*B.* — S'agissant des attributions du Fokon'olona, s'il les a consacrées et précisées, il les a aussi augmentées. Dans l'ordre de la police administrative, il les a faites analogues à celles des maires de la métropole. Il les a élargies, étendues de la surveillance habituelle en matière de police et de sûreté à la sauvegarde des infractions spéciales à l'indigénat.

Sur le terrain, sinon judiciaire, où elles restent les mêmes, du moins économique, il a accru ses attributions, en le qualifiant dorénavant pour s'occuper de l'exécution des travaux publics, de la mise en culture des terres domaniales, de l'entretien des voies de communication, etc...

En matière d'obligations touchant à la garde de nuit, aux transports de correspondances, aux travaux d'intérêt

public, il a surtout cherché à réaliser l'équitable répartition de la charge de leur exécution ; loin, désormais, de peser exclusivement sur les pauvres, il oblige chacun à y participer, ou du moins à s'en racheter selon un certain taux fixé par journées de prestation, et dont le montant constituera des réserves susceptibles d'être affectées à d'autres travaux.

Cependant la profonde modification, la véritable innovation, opérée par le décret, réside dans l'attribution de la personnalité morale au Fokon'olona. En faisant de la commune malgache une entité juridique, il a posé d'abord le problème de sa représentation, réglé ensuite celui de ses droits et prérogatives. Cette notion étant inconnue du droit malgache, il fallait chercher un représentant compétent, au courant des institutions indigènes et pas trop éloigné du Fokon'olona pour en connaître les besoins. Il ne pouvait être question pour ce rôle du mpiadidy, représentant naturel du village malgache, il est vrai, puisqu'il en est le chef, mais d'une incompétence qui aurait pu avoir de fâcheuses répercussions sur la vie et les intérêts du Fokon'olona. Attribuer à celui-ci la personnalité morale revenait à élargir son autonomie, à augmenter son indépendance, à créer des risques pour l'autorité française. De fait, nul ne pouvait mieux que l'administrateur chef de district remplir ce rôle, puisqu'il est aussi notre agent de contrôle auprès des autorités du Fokon'tany.

Un balancement et une harmonisation des intérêts était en jeu, le jeu en a été admis et réglé : la concession au Fokon'olona d'une individualité propre est une augmentation de ses droits et prérogatives, réelle pour autant que, sous le contrôle de l'administrateur, il peut être

propriétaire, alors qu'avant l'annexion il ne possédait que des droits d'usage.

En vérité il n'a pas encore le budget autonome, qu'il est possible de concevoir pour l'avenir ; toutefois il peut être créancier ou débiteur, par l'intermédiaire de l'administrateur chef de district, en suite des contrats faits pour l'exécution de travaux publics ou par l'engagement de sa responsabilité résultant de manquements à ses obligations. Enfin sa responsabilité collective apparaît désormais comme une émanation de sa personnelité et se trouve justifiée juridiquement.

*C.* — Le décret a, en règle, respecté la tradition en laissant au Fokon'olona le droit d'édicter toutes les mesures locales que les habitants croiraient devoir prendre entre eux pour assurer la sécurité, le bon ordre du village. Il l'a néanmoins rétrécie, du fait, d'une part, qu'il a subordonné leur mise en vigueur à l'approbation de l'administrateur chef de district, et, d'autre part que l'initiative laissée au Fokon'olona en cette matière devait diminuer de plus en plus au fur et à mesure que des arrêtés du gouverneur général ont réglementé en détail des mesures si générales qu'elles figuraient dans toutes les conventions du Fokon'olona.

Au total, ces modifications, tandis qu'elles eurent pour but principal le contrôle du fonctionnement de l'organisation municipale indigène sans le gêner, ont tendu et abouti, notamment par l'attribution de la personnalité morale, à rapprocher la commune malgache de la commune française et effectuer ainsi un premier pas vers l'assimilation, en favorisant la bonne entente et la cohésion des membres, développant la vie sociale des indigènes et aidant à leur évolution dans la voie de la civilisation.

## CHAPITRE II

## *L'ADMINISTRATION FRANÇAISE*
## *LES COMMUNES*

Il était difficile de laisser à un mpiadidy, même surveillé par un administrateur, la gestion des grands centres de population de Madagascar.

Sans doute la France a maintenu la division en Fokontany de ces grands centres, en vue de faciliter les relations administratives avec les indigènes ; encore ne pouvait-elle soumettre à l'administration indigène du Fokon'olona l'élément européen, souvent très nombreux, de ces agglomérations et ayant à leur développement des intérêts importants. D'autre part, ces centres, pour la plupart des ports, appelés à prendre une grande extension par la mise en valeur de la colonie, postulaient une individualité propre, une certaine autonomie administrative et financière ; sous peine de les paralyser, il fallait leur reconnaître un budget autonome qui leur permît d'entreprendre les travaux nécessaires à leur développement, dont la création et le mécanisme semblait devoir nécessairement entraîner une forte centralisation. Il est vrai, cette centralisation, indispensable dans les premières années de l'annexion, devait, par essence, se révéler gênante, comme une entrave aux initiatives individuelles ;

d'où, par la suite, des efforts pour atténuer ses inconvénients. En outre, le gouverneur général, s'il devait en surveiller l'organisation, ne pouvait entrer dans tous les détails de l'administration de ces villes ; seuls, les habitants pouvaient juger sainement des mesures s'imposant dans leur intérêt et en assurer l'exécution sous le contrôle de l'autorité supérieure. Il était, en somme, réservé au « régime municipal », en leur octroyant la personnalité morale, de donner à ces centres le pouvoir de se développer et de procéder par l'utilisation de leurs ressources à l'exécution de travaux d'intérêt local. Et la participation de l'élément européen au fonctionnement de ce régime était, par la connaissance que les colons en avaient déjà, moyen ou garantie de sa mise en œuvre.

Ce sont ces raisons qui déterminèrent le général Galliéni : « Tout en s'inclinant devant la nécessité d'une centralisation administrative et financière, pendant les premières années, le gouvernement de la Colonie, se conformant d'ailleurs aux vues du Département, n'a pas manqué de mettre en jeu, chaque fois que les circonstances le permettaient, les initiatives et les intérêts chez lesquels il pouvait trouver un utile concours pour simplifier et hâter le fonctionnement des rouages administratifs. C'est dans cet esprit que la forme communale a été donnée à l'administration des centres les plus importants »[1].

Le premier essai d'organisation fut tenté sous la forme, très centralisée, de commissions municipales. Des modifications pour la desserrer et y associer l'élément indigène aboutirent à l'instauration du régime des munici-

1. *Madagascar de* 1896 *à* 1905, p. 181.

palités élues, s'inspirant très étroitement du régime municipal français et tendant à assimiler autant que possible la commune malgache à la commune française.

## SECTION I

## HISTOIRE DU RÉGIME MUNICIPAL DES GRANDES VILLES MALGACHES.

### § 1. — *Les Commissions municipales.*

La première application faite à Madagascar du régime municipal fut limitée d'abord aux anciennes possessions de Diego-Suarez, Nossi-Bé et Sainte-Marie.

Le décret du 28 janvier 1896, en les rattachant à l'administration générale de la grande île, les avaient érigées en communes, dans le but de conserver à ces possessions, désormais absorbées dans l'ensemble des territoires plus récemment conquis, une autonomie relative. Elles furent organisées par un arrêté du résident général, en date du 13 février 1897, d'esprit fortement centralisateur : un contrôle assez serré importait ; par ailleurs, l'élément européen étant peu nombreux, il ne pouvait être question pour ces communes des libertés des municipalités françaises. D'où, la remise des attributions de maire, à un administrateur, nommé par le résident général, qui exerçait en même temps les fonctions de chef de province et aussi le rôle confié, à défaut de conseil municipal élu, à une commission municipale, nommée par arrêté du résident général pour un rôle exclusivement consultatif.

A raison des heureux résultats donnés par cet essai, le général Galliéni, par un arrêté local du 15 octobre 1897,

étendit l'organisation aux villes de Tamatave et Majunga.

Plus tard, par un arrêté du 30 novembre 1898, il dota Tananarive et Fianarantsoa d'un régime quelque peu différent, en leur accordant, sans en faire des communes, l'autonomie administrative et financière : à leur tête, un administrateur-maire investi des mêmes attributions que les maires des communes précédentes ; par contre, pas de commission municipale ; point de personnalité civile, donc de prérogatives d'être propriétaire ou d'ester en justice, mais du moins le droit d'avoir un budget autonome, dont les ressources pouvaient être employées exclusivement à la satisfaction des besoins d'édilité locale et à faciliter leur développement. L'absence d'une commission municipale y empêchait les froissements existants dans les autres communes entre ces organismes et l'administrateur maire, du fait qu'elles voulaient s'attribuer un pouvoir de décision que l'arrêté ne leur accordait pas ; par contre, ce régime de l'autonomie sans attribution de la personnalité morale comportait de gros inconvénients pratiques, paralysant en quelque sorte la vie juridique qui leur était reconnue. Aussi devait-il disparaître de par un arrêté local de 1908 ; Tananarive et Fianarantsoa furent, dès lors, soumises au régime des commissions municipales.

L'initiative de la première ébauche de régime municipal revenait au général Galliéni. Peu de temps après, fort des excellents résultats de cette organisation, il demanda l'autorisation « d'accorder dans des formes analogues l'autonomie administrative et financière, ainsi que la personnalité civile, aux autres centres de la colonie dont l'importance et l'extension justifiaient l'application de cette mesure ».

Un décret du 2 février 1899 consacra ces propositions. Il autorisa le gouverneur général à constituer lui-même en communes, par arrêté pris en conseil d'administration, les principaux centres de population de Madagascar. Il lui accordait également pleins pouvoirs pour déterminer la composition et les attributions des commissions municipales et l'établissement du budget de ces communes.

Les dispositions de ce décret, d'après son article 4, devenaient aussitôt applicables aux établissements de Diégo-Suarez, Nossi-Bé et Sainte-Marie, ainsi qu'aux villes de Tamatave et Majunga, déjà érigées en communes par des arrêtés locaux des 13 février et 15 octobre 1897.

Par la suite, divers arrêtés modifièrent ou remanièrent —, soit les limites des communes : ceux des 19 décembre 1900 et 5 mars 1903, pour la ville de Tananarive ; des 7 avril 1903 et 24 janvier 1904, pour Fianarantsoa, — soit les travaux publics, par exemple, l'arrêté du 27 avril 1908 modifiant à ce sujet celui du 30 novembre 1898 concernant Tananarive.

Il advint — fatalité des successions d'administrateurs ou suites rapides de progrès aidés par d'originelles mesures — que le gouverneur général Augagneur, en vertu du même décret du 2 février 1899, abrogea le 23 octobre 1908 tous les arrêtés antérieurs aux fins de soumettre, à partir du 1er janvier 1909, à un régime municipal uniforme, toutes les communes de la colonie.

Plus tard, divers arrêtés, en date des 13 novembre 1920, 6 septembre 1921, 24 octobre 1923, 16 juillet 1932 et 2 février 1939, étendirent ce système aux villes d'Antsirabe, Tulear, Mananjary, Morondava, Antalaha.

Ce régime fortement centralisé ne pouvait convenir qu'au début de l'annexion ou de la formation de ces

agglomérations, cependant que ces centres évoluaient et s'européanisaient.

## § 2. — *Les municipalités élues.*

Le développement de ces villes réclamait une participation des habitants beaucoup plus large à la vie juridique que celle résultant du système des commissions municipales, — commissions dont le rôle auparavant était exclusivement consultatif, et ce d'autant plus que l'élément européen était chaque jour plus nombreux et que l'indigène se civilisait rapidement au contact des Européens.

*A.* — Malgré ces raisons, il ne fut pas question d'imposer aux grands centres malgaches le régime municipal métropolitain de la loi du 5 avril 1884 : l'élément européen du début ne paraissant pas présenter des garanties morales suffisantes et les indigènes être encore assez évolués pour comprendre toutes les subtilités de ce régime, le législateur établit un type nouveau intermédiaire entre les commissions municipales et les municipalités françaises.

Tel fut l'objet du décret du 9 octobre 1913. Un rapport préliminaire en explique les nécessités [1]. Ce décret orga-

1. *J. off.*, du 22 octobre 1913 : « ... Le décret du 28 janvier 1896 dans son article 4 et celui du 3 février 1899 autorisèrent le chef de la colonie à ériger en communes les principales villes de Madagascar. Celles-ci étaient administrées par une commission municipale consultative présidée par l'administrateur chef de province.

« Le moment semble venu de créer un type nouveau de municipalité intermédiaire entre celui qui existe actuellement et celui qu'a défini la loi métropolitaine du 5 avril 1884. Un conseil municipal aux attributions nettement précisées et doté de certains pouvoirs propres serait formé par des membres français désignés au suffrage universel et par des membres indigènes nommés par le gouverneur général. Le maire continuerait à être

nisa dans les détails le fonctionnement et les attributions de ce conseil municipal, de même que les attributions de l'administrateur et des adjoints (V. *infra*, p. 93 sv.). Son article 46 reproduisait l'article 61 de la loi métropolitaine de 1884 « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Ainsi la collation au conseil municipal de pouvoirs propres opérait une décentralisation par rapport aux commissions municipales, elle était aussi le début d'assimilation au régime métropolitain.

La ressemblance eût été bien incomplète sans l'instauration de l'élection au suffrage universel des membres français du conseil municipal.

Un autre souci que l'assimilation avait préoccupé le législateur de 1913 : faire participer les indigènes à la gestion communale. L'accès du conseil municipal leur fut ménagé moyennant la désignation de leurs représentants par le gouverneur général. Première étape de leur représentation, destinée à devenir, en une suite de décrets, élection directe.

Dès le 30 juin 1914 un arrêté du gouverneur général Picquié dota les villes de Diégo-Suarez et Fianarantsoa du nouveau régime en substituant aux anciennes commissions municipales des municipalités élues. Il fut, le 5 novembre 1919, rapporté par le gouverneur général Guyon pour le motif « qu'après la guerre, la reprise des affaires fit une obligation à toutes les communes de développer leur outillage économique et rendit nécessaire à

de droit l'administrateur chef de province mais les adjoints seraient élus par le conseil.

« Les différents éléments de population de chaque cité se trouveraient participer plus directement que par le passé à la gestion des affaires communales. Au fur et à mesure des résultats constatés par l'expérience, des besoins révélés par la pratique, l'institution serait progressivement étendue à un nombre grandissant de centres urbains (J. MOREL, ministre des Colonies) ».

Diégo-Suarez et à Fianarantsoa l'établissement d'un programme de travaux importants dont l'exécution ne saurait être assuré avec les ressources actuelles des budgets communaux ». Cet arrêté institua donc de nouveau des commissions municipales dans ces villes.

Une fois disparue, la cause économique invoquée, il fut abrogé et remplacé par un arrêté du 29 juillet 1920, qui replaça Diégo-Suarez et Fianarantsoa, sous le régime des municipalités élues. Plus tard, par un arrêté local du 29 juillet 1913, le gouverneur général Garbit érigea en municipalités élues les commissions municipales de Majunga et Nossi-Bé.

La mesure était sage, prise par le législateur, qui laissait le gouverneur général seul juge de l'opportunité de telles décisions ; il importait de faire des distinctions entre les différentes villes de Madagascar ne présentant ni le même degré d'évolution ni le même développement.

*B.* — Toujours est-il que le décret du 9 octobre 1913, s'il reste la base de l'organisation municipale des grandes villes malgaches, subit par la suite quelques réformes ayant rapport avec l'évolution de la colonie.

L'assimilation de plus en plus poussée des municipalités malgaches aux françaises, l'accession de plus en plus facilitée aux indigènes des fonctions de conseillers municipaux, furent les deux tendances marquantes de ces réformes.

Un décret du 6 mai 1924, dans le but de « remédier à des inconvénients dans le fonctionnement des municipalités malgaches et combler des lacunes dans leur organisation », après avoir permis de transformer en municipalités élues les anciennes commissions municipales créées depuis au moins trois ans en vertu du décret du 2 février 1899,

commença par élargir le corps électoral français. Auparavant le décret de 1913 excluait de l'électorat les citoyens français payant moins de 40 francs d'impôts ; le décret de 1924 supprima cette condition de cens, mais, par contre, spécifia des conditions de séjour : dorénavant il était imposé aux Français d'habiter la ville depuis un an au moins et d'avoir un séjour total de trois ans dans la colonie, pour figurer sur la liste électorale.

Sous l'empire du décret de 1913, le gouverneur général désignait en conseil d'administration les indigènes appelés à faire partie du conseil municipal, le décret lui prescrivant simplement de les choisir parmi les indigènes non fonctionnaires mais propriétaires patentés ou au moins contribuables de la commune et sachant lire, écrire ou parler français. Celui de 1924 conserva au gouverneur son haut pouvoir de désignation des membres indigènes, mais limita son choix en l'obligeant à désigner des indigènes figurant sur une liste comprenant un nombre d'élus triple de celui des membres à nommer. Bien que la liste électorale, composée des indigènes présumés les plus capables, fût assez restreinte, le principe de la représentation des indigènes était posé et mis en œuvre.

Au moment des élections postérieures audit décret, un décret du 9 mars 1925 permit la réélection des conseillers municipaux français, élus sous l'empire du décret de 1913 et ne remplissant pas les nouvelles conditions de séjour imposées par le décret du 6 mai 1924.

Plus tard un décret du 10 février 1937 eut pour objet d'enlever au gouverneur général le pouvoir de statuer en conseil d'administration sur les contestations relatives aux opérations électorales et transféra cette compétence au conseil du contentieux administratif de la

colonie conformément à la législation courante : autre pas dans la voie de la décentralisation.

Enfin un décret du 7 mai 1939, préconisant la substitution complète des municipalités élues aux commissions municipales, pour faciliter encore l'accession des Français et des indigènes aux fonctions de conseillers municipaux, abaissa pour les premiers à six mois les conditions de séjour dans la commune et pour les seconds supprima leur désignation par le gouverneur général et institua leur élection au suffrage direct, mais restreint. Il élargit, d'ailleurs, la liste électorale en permettant l'inscription de plusieurs autres catégories de sujets français.

Le rapport préliminaire, dont voici les phrases essentielles, se passe de tout commentaire :

« ..... Les citoyens français éliront leurs représentants au suffrage universel et direct. Les sujets français seront, d'autre part, inscrits sur la liste électorale dès le moment où ils seront fonctionnaires ou anciens fonctionnaires, titulaires d'une décoration, d'un diplôme universitaire ou d'un certificat d'enseignement local ou qu'ils auront rempli à des titres divers des fonctions électives ou d'autorité. Le droit de vote sera de même accordé aux anciens militaires ayant obtenu un grade dans l'armée ou une pension après avoir servi hors de Madagascar pendant la dernière guerre. A ces catégories viendront enfin s'ajouter tous les commerçants propriétaires ou chefs d'exploitation de quelque importance. Le corps électoral ainsi constitué comprendra en un mot toutes les classes de la population malgache que, dans l'état actuel de l'évolution de la colonie, il est possible d'appeler à la gestion des affaires locales.

« La réforme ainsi conçue et dont la réalisation sera

immédiate ne fait, au surplus, qu'appliquer les principes les plus généraux de notre politique coloniale.

« Le présent décret... s'intègre dans le cadre des mesures déjà prises dans d'autres colonies : réforme du conseil colonial du Sénégal, élargissement des pouvoirs des assemblées locales indochinoises.

« D'autres actes le suivront. On ne saurait, en effet, trop rappeler que, dans les circonstances présentes, la métropole réclame aux populations de son empire de lourdes charges pour les besoins de sa défense : recrutement supplémentaire, sacrifices financiers dans toute la mesure des possibilités locales.

« Les efforts ainsi demandés et librement consentis doivent trouver leur contre-partie nécessaire dans l'octroi de droits de plus en plus étendus aux populations protégées, par leur assimilation de plus en plus complète au sein de la cité française ».

En conséquence, un arrêté du 6 juin 1939, pris par le gouverneur général Réallon remplaça par des municipalités élues les commissions municipales de Tananarive, Tamatave. Tuléar, Antsirabe, Mananjary, Sainte-Marie, Morondava et Antalaha et réalisa ainsi l'uniformité municipale des grandes villes de notre colonie en entraînant la disparition des commissions municipales, sans toutefois que le décret du 2 février 1899 fût abrogé. Peut être celles-ci réapparaîtront-elles si de nouvelles agglomérations se forment d'une importance telle qu'elle justifie leur création.

L'examen susccessif et comparatif du fonctionnement des commissions municipales et du régime des municipalités élues va montrer le chemin parcouru dans la voie de la décentralisation en matière municipale coloniale.

## SECTION II

## LA STRUCTURE INTERNE DU RÉGIME MUNICIPAL.

### I

### *La forme première : Les commissions municipales*

Il y a une singularité, et comme une erreur de plan, à consacrer encore un développement principal à l'étape et à la forme des commissions municipales, telles qu'elles étaient aux arrêtés locaux du 13 février 1897, du 15 octobre 1897 et surtout du dernier, du 23 octobre 1908, lequel soumit, à partir du 1er janvier 1909, toutes les communes de Madagascar à un régime municipal uniforme. L'étude en pourrait sembler dénuée d'intérêt ou même de raison, attendu que le régime de ces commissions a censément disparu en suite de l'arrêté local du 6 juin 1939, transformant les dernières commissions municipales en municipalités élues.

Les tranches et les périodes aussi symétriquement dessinées et enfermées vont un peu à l'encontre du régime municipal de la colonie, où, tout ensemble, comme il a été noté, demeurent, à côté des formes de municipalités élues et de commissions nommées, des villages indigènes à caractères très particuliers et où les communes de plein exercice restent encore dépendantes pour leur création d'arrêtés locaux, de telle manière que, si le décret du 7 mai 1939 a donné au gouverneur général la faculté d'effectuer la transformation susdite, il n'a cependant point abrogé le décret du 2 février 1899 lui permettant de créer des commissions municipales, et donc supprimé la possibilité de recourir dans l'avenir au système primitif

de la commission municipale à l'occasion de la création d'une nouvelle agglomération.

De plus, il est intéressant de suivre dans les détails l'évolution du régime municipal malgache, partant d'une centralisation assez poussée à l'égard du gouvernement de la colonie pour se confondre finalement au régime municipal métropolitain.

C'est aussi un moyen, pour une exposition sommaire, de dégager, de façon plus indépendante qu'en un historique qui en serait alourdi ou une comparaison trait à trait qui en deviendrait peut être confuse ou du moins lente et importune, les traits caractéristiques de ces formes successives et de découvrir les intentions du législateur en les modifiant.

### § 1. — *Composition.*

La centralisation du régime s'accusait surtout dans la nomination des commissions par le gouverneur général : l'administrateur, placé à la tête de la commission pour exercer les fonctions de maire ; pour l'assister, une commission municipale dont les membres, en nombre variable suivant l'importance de la commune [1], étaient choisis parmi les citoyens français domiciliés dans la commune, sauf un pris parmi les indigènes ; adjoints désignés exclusivement parmi les membres français. Les membres de la commission municipale, ainsi que les adjoints, étaient, en principe, indéfiniment renouvelables en leur

1. L'arrêté du 23 octobre 1908 les fixait à : huit membres (7 français, 1 indigène, dont 2 adjoints) pour les villes de Tananarive, Tamatave, Majunga, Diégo-Suarez ; — cinq dont 2 adjoints pour Nossi-Bé ; — trois dont 1 adjoint pour Fianarantsoa et Sainte-Marie.

mandat, mais pouvaient être révoqués par arrêté du gouverneur avant l'expiration des deux années.

### § 2. — *Fonctionnement.*

Quatre séances ordinaires étaient fixées par an, en février, mai, août et novembre, sauf, en cas de nécessité affirmée par le gouverneur général ou l'administrateur maire, ou la majorité des membres en exercice en faisant demande motivée, convocation en session extraordinaire par arrêté en indiquant l'objet précis.

La commission était présidée par l'administrateur ou, à son défaut, par un adjoint, avec voix prépondérante du président en cas de partage. Pour l'examen des comptes de l'administrateur, une procédure fut instituée, spéciale : élection d'un président, chargé d'adresser son avis directement au gouverneur général.

L'avis de la commission, exprimé au scrutin secret ou au scrutin public, suivant la demande des membres, n'était valable que si la majorité des membres en exercice était présente à la séance ou si la majorité des suffrages exprimés apparaissait absolue après deux convocations successives à deux jours d'intervalle.

Il était interdit aux membres de la commission, à peine de nullité des délibérations, de prendre part à celles concernant les affaires dans lesquelles ils avaient un intérêt engagé, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire.

Ces séances n'étaient pas publiques ; mais tout habitant de la commune pouvait prendre connaissance des délibérations de la commission inscrites sur un registre et signées par les membres présents.

Au Gouverneur Général en conseil d'administration appartenait le droit de déclarer nuls les avis de la commission portant sur un objet étranger à ses attributions ou émis par ses membres en dehors d'une session légale, et, au regard des personnes, de déclarer démissionnaire tout membre ayant manqué sans motif légitime à trois convocations successives.

### § 3. — *Répartition et champ des attributions*

1° *De l'administrateur maire* :

De la double qualité de représentant du pouvoir central et de chef de l'unité communale procédaient ses actes de puissance publique sous la forme d'arrêtés municipaux et ses opérations de gestion du patrimoine communal ; il suffit, à cet égard, d'une nomenclature, dont le droit commun législatif a dégagé tous les aspects juridiques :

*A.* — Au titre d'agent du pouvoir central et sous l'autorité du gouverneur général :

*a*) publication des lois et règlements ;

*b*) exécution des mesures de sûreté générale ;

*c*) fonctions de l'état civil.

*B.* — Comme un maire de France, larges attributions importantes de police, concernant la sûreté et la liberté de passage sur la voie publique, l'éclairage, etc..., la salubrité des constructions privées et toutes mesures générales d'hygiène. D'où, la légalité de tous arrêtés ayant pour but :

*a*) d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés à sa vigilance ou à son autorité ;

*b*) de rappeler les habitants à l'observation des lois et règlements de police, — sauf l'obligation de soumettre, préalablement à son émission, tout règlement général au gouverneur général, et le droit pour celui-ci d'annuler ou de suspendre l'exécution des autres arrêtés, sujets d'une communication immédiate.

*C.* — En tant que chef de la commune : conservation et administration des propriétés communales ; initiative des actes conservatoires, entretien et réparation des édifices de la commune ; — représentation en justice de la commune tant en défendant que pour demander ; — direction des travaux communaux, les projets de travaux étant par lui arrêtés et soumis au gouverneur général ; — passation des baux des biens ; — adjudications des travaux dans les formes établies par les lois et règlements en vigueur dans la métropole ; — signature dans les mêmes formes des actes de vente, d'échange ou de partage, d'acceptation de dons ou legs, d'acquisitions, de transactions ; — gestion des revenus ; — surveillance des établissements communaux et comptabilité de la commune ; — préparation du budget et ordonnancement des dépenses ; — nomination des agents de police, des fonctionnaires et agents municipaux avec pouvoir de les suspendre et de les révoquer.

2° *De la Commission municipale* :

Le rôle en était exclusivement consultatif ; la forme celle d'avis à recueillir par l'administrateur, soit facultativement, soit obligatoirement, dans la série des cas énumérés à l'article 21 de l'arrêté local du 23 octobre 1908 :

« 1) mode d'administration des biens communaux ;

« 2) conditions des baux de biens pris ou donnés à loyer par la commune ;

« 3) aliénation et échanges de propriétés communales ;

» 4) affectation à un service communal d'une propriété communale non encore affectée à un service public ;

« 5) changement d'affectation d'une propriété communale déjà affectée à un service public ;

« 6) acquisition d'immeubles, constructions nouvelles et reconstructions partielles ou entières ;

« 7) concessions des services communaux et marchés de gré à gré pour exécution de travaux communaux et pour fournitures d'utilité communale ;

« 8) projets, plans, devis des travaux neufs, de grosses réparations et d'entretien ;

« 9) création et suppression des rues, places et voies publiques de toutes sortes ;

« 10) redressement ou prolongement, élargissement, dénomination des rues, places et voies publiques de toutes sortes ; suppression des promenades, squares ou jardins publics, champs de foire, de tir ou de courses ; établissement et conservation des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques, modification des plans d'alignement et de nivellement adoptés ;

« 11) établissement, suppression ou changement des foires et marchés ;

« 12) assurances des bâtiments communaux ;

« 13) budget de la commune et en général toutes recettes et dépenses soit ordinaires soit extraordinaires ;

« 14) établissement et mode d'assiette, tarifs et règles de perception de tous les droits, taxes et revenus communaux ;

« 15) acceptation de dons et legs faits à la commune et aux établissements communaux ;

« 16) actions judiciaires et transactions ;

« 17) enfin tous objets soumis à une délibération de la commission municipale par le gouverneur général ou l'administrateur maire ».

***

*A.* — En tout ceci, — demeurant à la commission la faculté d'émettre des vœux sur les objets d'intérêt local et, à son encontre, l'interdiction de formuler des protestations, proclamations ou adresses, — l'analogie apparaît du rôle ouvert aux commissions, aux fins d'assister l'administrateur dans la gestion des intérêts communaux, et de celui attribué en principe au conseil municipal par la loi municipale française de 1884. Toutefois, et aussitôt, surgit une différence essentielle entre le fonctionnement des commissions municipales et celui des conseils municipaux métropolitains. Tandis que ceux-ci sont essentiellement l'organe délibératif de la commune, celles-là n'étaient que l'organe consultatif de la commune malgache. Au conseil municipal appartiennent des pouvoirs propres, selon l'article 61 de la loi du 5 avril 1884, pour « régler » par ses délibérations les affaires de la commune et donc le droit de prendre des décisions exécutoires du fait de leur conformité aux conditions exigées par la loi ; d'autre part, au maire le droit d'exécuter les décisions du conseil municipal, de mettre en œuvre le budget, de signer et exécuter les contrats délibérés par le conseil municipal dans la ligne même des délibérations du conseil investi de maîtrise ou tout au moins de prééminence dans la gestion des intérêts communaux. Dans le régime

des commissions municipales, rien de pareil : à l'administrateur-maire le rôle essentiel ; à la commission, pas de droit de décisions exécutoires, simplement une faculté d'émission d'avis plus ou moins nombreux et nécessaires ; ce n'est point, du reste, à dire que l'administrateur eût des pouvoirs souverains pour décider et exécuter : là intervenait le gouverneur général en vertu du principe centralisateur constitutif du régime.

Au gouverneur hénéral, en effet, appartenait la prérogative de trancher, dans certains cas, les dissensions entre la commission municipale et l'administrateur-maire selon le plan écrit à l'article 22 de l'arrêté du 23 octobre 1908 : « Les décisions de l'administrateur, sur avis conforme de la commission, sont immédiatement exécutoires lorsqu'elles portent sur un des objets indiqués aux paragraphes 1, 4, 8, 11, 12 ci-dessus[1] — en cas d'avis contraire de la commission municipale, elles sont exécutoires après approbation du gouverneur général. — Sont exécutoires dans les mêmes conditions les décisions de l'administrateur-maire relatives aux baux des biens pris ou donnés à loyer par la commune, lorsque leur durée n'excède pas six ans pour les biens ruraux, et trois ans pour les biens urbains — Pour tous les autres objets, les décisions de l'administrateur-maire ne sont exécutoires qu'après approbation du gouverneur général, quel que soit l'avis de la commission communale ».

Dans ces conditions, la valeur des avis de la commission municipale était toute relative, tout à fait distante de celles des décisions du conseil municipal métropoli-

1. C'est-à-dire : mode d'administration des biens communaux (1) ; affectation d'une propriété communale (2) ; projet de travaux (8) ; établissement des foires et marchés (11) ; assurances de bâtiments communaux (12).

tain, mais conforme aux nécessités du début de l'annexion, cependant que n'était certaine ni la compétence ni la moralité des colons. Il importait, en effet, que leur vie juridique fût étroitement surveillée par le gouverneur général, par l'intermédiaire d'un administrateur désigné par lui à la tête de chaque ville et investi d'un rôle essentiel.

*B.* — Il faut, d'ailleurs, ne rien exagérer, mais plutôt considérer cette centralisation comme une sorte de tutelle sur les commissions municipales, par l'effet d'une surveillance s'exerçant, soit par nomination des membres, soit par approbation des décisions prises par l'administrateur-maire après avis de la commission. Ce qui, en vérité, ramène, en une certaine mesure, au régime métropolitain, à la catégorie des délibérations du conseil municipal, tel le vote des emprunts qui, pour être valables, doivent recevoir l'approbation de l'autorité préfectorale.

Non moins réellement, sur un autre point très important, le régime organisé par l'arrêté local du 23 octobre 1908 se rapprochait du régime métropolitain, par la reconnaissance aux communes malgaches de la personnalité morale accordée par la loi de 1884 aux communes françaises. La personnalité civile impliquait ou confirmait le droit d'être propriétaire — tel qu'un arrêté du 13 février 1897 l'avait attribué aux communes de Diégo-Suarez, Nossi-Bé, Sainte-Marie, quant à un domaine public et un domaine privé, et au sujet duquel l'arrêté du 23 octobre 1908 avait précisé pour toutes les communes malgaches les catégories de biens y rentrant :

Du domaine public, dépendent les chemins et voies de communication qui sont habituellement à la charge des communes, c'est-à-dire les chemins vicinaux et

ruraux à l'exclusion des voies publiques classées dans les voies d'intérêt général et appartenant à la colonie ; — les places, rues et passages ; — les canaux, aqueducs, fontaines et égoûts ; — les quais ; — les édifices publics consacrés au culte ; — tous les bâtiments affectés, gratuitement et en propriété, par arrêté du gouverneur général, selon l'article 3 de l'arrêté du 13 février 1897, aux différents services municipaux : mairies, écoles, musées communaux, etc... et les terrains domaniaux vacants compris dans les circonscriptions de ces communes, mais classés en France, bâtiments et terrains, dans le domaine privé ;

Du domaine privé ressortissent tous les immeubles non affectés à un service municipal, acquis par la commune avec ses propres deniers, ou provenant de concessions, donations et dotations dûment autorisées par le gouverneur général. Le plus souvent, ces propriétés provenaient du domaine de l'Etat, résultaient de dotations faites en faveur des communes et portaient sur des immeubles susceptibles de fournir des revenus pour alimenter le budget communal. L'aliénation en était évidemment soumise à l'autorisation du gouverneur général en conseil d'administration. Pour éviter le gaspillage des fonds de ces ventes et sauvegarder la patrimoine communal, l'arrêté du 13 février 1897 avait subordonné l'aliénation des biens des communes de Nossi-Bé, Diégo-Suarez et Sainte-Marie à l'obligation pour la commune de faire le remploi du prix de vente ou d'affecter le prix, soit à la construction de bâtiments municipaux, soit à l'exécution de travaux d'utilité communale ; l'arrêté du 23 octobre 1908 n'a pas reproduit cette disposition.

Enfin la jouissance en nature des biens qui en étaient

susceptibles, telles que les terres communales, pouvait être accordée aux habitants par un arrêté pris sur la proposition de l'administrateur-maire après avis de la commission municipale.

Il va sans dire, un tel droit de propriété impliquait pour les communes malgaches celui d'agir en justice pour la protection de leurs biens : cette faculté découlait implicitement de l'attribution de la personnalité morale et, d'une manière générale, de l'article 34 de l'arrêté du 23 octobre 1908.

L'exercice en était étroitement surveillé : la commission municipale pour agir en justice devait auparavant en demander l'autorisation au gouverneur général, lequel l'accordait seulement après avis de son conseil d'administration. Le refus d'autorisation n'était, d'ailleurs, susceptible d'aucun recours.

L'administrateur-maire, représentant de la commune, agissait en son nom, soit en demandant, soit en défendant. La distinction classique des actions conservatoires et des autres actions sortait, ici aussi, ses effets : l'administrateur maire pouvait se contenter de l'avis de la commission municipale, sans avoir à requérir l'autorisation préalable du gouverneur général, pour intenter une action possessoire ou y défendre, faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance, ou encore défendre aux oppositions formées contre les états de recouvrement des recettes du budget municipal. Il avait aussi le droit, à leur sujet, de faire appel ou de se pourvoir en cassation, sauf l'autorisation du gouverneur général pour suivre l'instance. La règle de l'autorisation préalable était absolue, au contraire, pour toutes les autres actions, et la commission obligée même après jugement, pour se pour-

voir devant un autre degré de juridiction, à demander son autorisation au gouverneur général qui avait un délai de trois mois pour se prononcer.

Le particulier ayant projet d'intenter contre la commune une action autre que possessoire devait, sous peine de nullité, adresser auparavant un mémoire exposant sa demande et ses motifs au gouverneur général, lequel en délivrait récépissé et transmettait le mémoire à l'administrateur-maire, pour que celui-ci convoquât la commission municipale afin d'obtenir son avis. Celui-ci exprimé, le gouverneur général, dans les trois mois de la remise du mémoire, décidait en conseil d'administration ; à l'expiration de ce temps, l'action était intentée devant la juridiction compétente ; cependant le demandeur était libre d'effectuer tous actes conservatoires de ses droits. La présentation du mémoire, à condition d'être suivie d'une demande en justice dans les trois mois, interrompait par elle-même toute prescription ou déchéance qu'encourait le demandeur.

Au total, à peu de chose près, — la substitution du gouverneur général au préfet —, répétition des conditions posées par la loi de 1884 dans ses articles 124 et 125 pour intenter un action contre une commune française ; donc une influence marquée des règles métropolitaines.

C. — *Le budget communal* :

En permettant au gouverneur général d'ériger en communes les principaux centres de Madagascar, le décret du 2 février 1899 avait prévu la constitution d'un budget municipal, composé de l'ensemble des revenus et des dépenses de la commune, établi chaque année par l'administrateur-maire, soumis par lui à la commission

municipale pendant la session de mai, arrêté définitivement par le gouverneur général en conseil d'administration.

Les pouvoirs du chef de la colonie sur ce budget étaient très étendus : la liste des impôts perçus était établie par lui en conseil d'administration ; l'arrêté pris dans ce but distinguait les contributions et taxes constitutives des revenus de chaque commune et celles dont le montant serait versé au budget local de Madagascar.

Un décret du 22 février 1900 avait assuré aux communes le dixième du produit des taxes de consommation, à taux modéré, frappant indistinctement tous les produits importés ou fabriqués dans la colonie. C'était ressource insuffisante au début de l'organisation ; aussi la colonie dut-elle intervenir pour augmenter les revenus des communes et participer à leurs frais d'administration. A cette fin elle participa, d'abord moyennant allocation de 33% du produit des patentes, licences et taxes de séjour, plus tard en la forme d'une subvention annuelle pour insuffisance de revenus, à concurrence d'un montant fixé par le gouverneur général en conseil d'administration sur la proposition des administrateurs-maires et versé chaque année par moitié le 1er avril et le 1er octobre. « En donnant ainsi une aide pécuniaire, dont le caractère provisoire est indiscutable, mais qui s'imposait, le gouvernement local n'a pas perdu de vue qu'il fallait tendre à la réalisation d'un état de choses permettant aux communes de se suffire. Il convient de reconnaître que les municipalités ont apporté beaucoup de bon vouloir à se créer des ressources propres. Si parfois des appels pressants ont été faits au concours financier de la colonie, il faut voir dans ces démarches la

manifestation d'une louable préoccupation de la part des notabilités composant les assemblées communales pour le développement des centres les plus importants de la côte[1]...

« L'importance du budget municipal, de sa diversité dans les communes et des subventions l'accroissant, ressort d'un extrait d'un « état comparatif des recettes et dépenses communales depuis 1896 jusqu'au 31 décembre 1904 »[2].

| | 1903 | 1904 | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Subventions pour insuffisances de revenus | Taxe de consommation | Subventions pour insuffisances de revenus | Recettes prévues en 1904 | Dépenses prévues en 1904 |
| Tamatave .... | 179.380.— | 85.800.— | 56.000.— | 346.221, 21 | 342.901, 21 |
| Diégo-Suarez .. | 60.850.— | 36.400.— | 13.600.— | 252.280.— | 251.960, 61 |
| Majunga ..... | 112.300.— | 70.200.— | 29.800.— | 237.140, 20 | 235.686, 18 |
| Nossi-Bé ..... | 99.100.— | 44.200.— | 16.000.— | 115.346, 22 | 114.436, 22 |
| Sainte Marie .. | 40.100.— | 23.400.— | — | 76.748, 17 | 72.594, 68 |
| Tianatautsoa .. | 3.700.— | — | 7.000.— | 43.920, 15 | 43.269, 15 |
| Tananarive ... | 450.954.— | — | 380.300.— | 847.051, 40 | 844.045, 96 |
| | 946.384.— | 762.700.— | | | |

En ces budgets étaient *dépenses* obligatoires les suivantes[3] :

1) Entretien de l'hôtel de ville ;

2) Frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, d'abonnement au *Journal officiel* de Madagascar et dépendances et au *Bulletin des lois* ;

3) Frais de recensement de la population ;

4) Frais des registres de l'état civil et des tables décennales ;

5) Traitement de l'administrateur-maire, du personnel de la mairie et du receveur municipal ;

1 et 2. Rapport précité du général Galliéni, p. 182.
3. Article 29 de l'arrêté du 23 octobre 1908.

6) Pensions à la charge de la commune, après due liquidation et approbation ;

7) Frais de perception des contributions et produits communaux ;

8) Traitement et autres frais du personnel de la police et de la milice mis à la charge de la commune ;

9) Entretien du domaine communal ;

10) Frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement ;

11) Clôture, entretien, translation des cimetières ;

12) Acquittement des dettes exigibles.

Les recettes ne comprenaient, ni les droits de douane, ni les recettes postales et télégraphiques, ni les taxes sanitaires, droits de navigation et amendes de justice qui sont réservés au budget général de Madagascar. Les éléments ci-après les constituaient :

Au titre des *recettes* ordinaires :

1) Produit de tous les impôts[1] et droits, dont la perception est ou sera autorisée par arrêté du gouverneur général pris en conseil d'administration ;

2) Revenus du domaine communal ;

3) Prix des diverses concessions autorisées pour les services communaux ;

4) Part dans le 1/10 du produit de la taxe de consommation.

Comme recettes extraordinaires :

1) Prix des biens communaux aliénés ;

2) Dons et legs ;

3) Produits des emprunts ;

1. Les impôts fixés par arrêté du gouverneur général et faisant partie des ressources communales comprenaient : les patentes, les licences, la taxe personnelle, la taxe de séjour, l'impôt foncier sur les maisons, les taxes d'abatage, les droits de place sur les marchés, l'octroi de mer.

4) Montant des subventions allouées par le budget général de Madagascar et dépendances pour insuffisance de ressources ou pour exécution de travaux d'utilité générale ;

5) Toutes autres recettes accidentelles.

Si, pour une cause quelconque, le budget municipal n'avait pas reçu l'approbation du gouverneur général, au début de l'exercice financier, était continuée la perception des recettes et l'exécution des dépenses, conformément à l'exercice en voie de se terminer. Une fois l'exercice clos, l'administrateur-maire, chargé de la gestion du budget devait — tel un maire de France — en présenter un compte administratif à la commission municipale, afin d'en obtenir un avis, avant la délibération du budget suivant. Ces comptes étaient ensuite définitivement approuvés par le gouverneur général en conseil d'administration.

Mention était à faire du droit pour tout contribuable, ainsi qu'en France, de prendre connaissance du budget et des comptes déposés au bureau de l'administrateur maire.

C'est dire que le budget de ces communes était étroitement soumis au contrôle du gouverneur général, quant à son établissement puisqu'il n'était exécutoire qu'après son approbation, — et aussi quant aux chefs de ressources, attendu qu'il déterminait les impôts l'alimentant et lui allouait des subventions prises sur le budget local de la colonie, — enfin, quant à son exécution, en raison de l'examen des comptes de l'administrateur-maire. Contrôle étroit et permanent, se justifiant surabondamment par la participation du budget local de la colonie aux dépenses de ces communes : une collaboration s'imposait des

administrations locale et municipale pour le bon emploi de fonds provenant des budgets de chacune de ces administrations.

En définitive, de nombreux points (personnalité morale, régime du domaine, structure du budget municipal...) faisaient ressembler les commissions aux municipalités françaises, sauf la tutelle du gouverneur général en place de celle du préfet.

Toutefois deux différences essentielles les séparaient : le régime plus centralisé que le métropolitain, par le fait de la nomination, au lieu de l'élection, des membres des commissions municipales ; ensuite, sinon davantage encore, la réduction du droit des commissions municipales à celui d'émettre des avis, sans obligation pour l'administrateur-maire ou le gouverneur général de s'y conformer. A y bien regarder, en effet, les attributions de la commission paraissaient diminuées au profit de celles de l'administrateur-maire, investi comme les maires de France, de pouvoirs propres, pouvoir de police par exemple, mais ramené par l'étroite surveillance du gouverneur général à être plus un agent du pouvoir central que le chef de la commune, administrateur avant d'être maire.

Pareil système était excellent au début de l'annexion, à un moment où la population française de ces communes était trop flottante, présentait trop peu de garanties morales et de compétence pour que lui fût confiée la responsabilité de l'administration.

A mesure que les colons arrivaient plus nombreux, et qu'il se constituait une élite, force apparut, pour le plus grand bien de ces communes, de leur accorder plus de libertés, d'attribuer des pouvoirs propres aux commis-

sions, de remédier ainsi aux froissements fréquents entre elles et l'administrateur-maire, nés de leur prétention de s'arroger un pouvoir de décision non accordé par le statut. Une réforme de l'administration municipale s'imposait donc, et aussi pour une autre raison : celle de la minimité de la représentation, au sein des dites commissions des indigènes, lesquels pourtant fournissaient à ces villes la part de beaucoup la plus importante de leurs recettes.

Création de conseils municipaux élus et représentation des indigènes au sein des municipalités furent les deux réformes essentielles opérées en 1913.

## II

### *Le décret du* 9 *octobre* 1913 : *Les municipalités élues.*

La participation décidée des indigènes à la gestion des intérêts communaux réalisa, non une assimilation aux municipalités métropolitaines, mais plutôt un type intermédiaire, faute d'une égale liberté de choix ici et là : outre que le suffrage universel n'eut guère ressemblé dans son mécanisme à l'élection du mpiadidy par les membres du Fokon'olona, les intérêts engagés dans les villes de Madagascar n'avaient rien de comparable aux affaires sollicitant les autorités du village indigène. Il importait donc, en un temps où la pacification était encore récente et l'indigène peu évolué, que le gouverneur général procédât lui-même à la désignation des indigènes appelés à faire partie du conseil municipal. Avec le temps, les indigènes évoluaient et se familiarisaient avec notre administration ; par l'effet aussi des circonstances nées de la guerre et en contre-partie de

quelques sacrifices demandés, il a paru équitable de leur faciliter l'accession à la gestion d'intérêts dans lesquels ils avaient souvent une large part.

Aussi, dès 1924, un décret vint-il d'abord associer les indigènes au choix par le gouverneur général des membres sujets français du conseil municipal. Ceux considérés comme les plus évolués serviraient dorénavant de base et de moyen à ce choix ; c'était déjà une introduction de la notion de suffrage, de suffrage restreint et indirect, il est vrai. Or, en 1939, à la veille de demander de nouveaux sacrifices aux habitants de la grande île, le législateur métropolitain prit une mesure encore plus libérale en reconnaissant aux indigènes le droit d'élire directement leurs représentants. Cependant il ne leur accorda que limitativement le droit d'être électeurs, en désignant avec soin et précision les indigènes, tenus pour les plus dignes de recevoir cette faveur.

En dehors de l'obligation de séjour imposée par le décret du 6 mai 1924 aux futurs conseillers municipaux français, ce sont les seules réformes essentielles qu'ait subies le décret du 9 octobre 1913 ; celui-ci peut être considéré, dès lors, comme la base du régime municipal applicable actuellement aux principales villes malgaches érigées en communes.

En instituant ce régime le législateur s'est très fortement inspiré du régime municipal français créé par la grande loi municipale de 1884 ; or, nous avons déjà vu les analogies qui existaient entre ce dernier et les commissions municipales. Dès lors, l'examen du nouveau système comportera-t-il nécessairement des répétitions.

### § 1. — *Leur composition.*

Il dépend du gouverneur général de transformer en municipalités élues les commissions municipales créées en vertu du décret du 2 février 1899 depuis au moins trois ans. L'arrêté créant une municipalité doit, d'ailleurs être approuvé par le ministre des colonies.

1° *Le maire.*

L'administrateur, chef de district, qui, à la tête de la commune, exercera les fonctions de maire, est désigné par le gouverneur général. La nomination du maire, et non son élection, constitue l'une des rares différences persistantes entre ces municipalités et les municipalités françaises ; ce vestige de centralisation est une suite de la plus grande autorité nécessaire ou voulue à notre colonie.

2° *Les adjoints.*

L'administrateur-maire est aidé dans sa tâche par deux ou trois adjoints suivant l'importance de la commune, élus par le conseil municipal et pour la même durée que lui, parmi les membres citoyens français, au scrutin secret et à la majorité absolue. Ils peuvent être suspendus ou révoqués par arrêté du chef de la colonie. Leurs fonctions sont gratuites de même que celles du maire et des conseillers.

L'administrateur-maire peut leur déléguer une partie de ses attributions.

3° *Le conseil municipal.*

Un conseil, composé de membres citoyens français et de membres sujets français, assiste le maire dans sa tâche. Le nombre des conseillers, fixé par arrêté du

gouverneur, est variable suivant l'importance de la commune ; cependant il ne peut être inférieur à 5 ni supérieur à 11 conseillers français. Celui des conseillers indigènes, d'abord fixé à 2, est maintenant déterminé par le gouverneur général sans jamais pouvoir être inférieur à 3.

A) *Membres français.* — Ils sont élus au suffrage universel et direct par l'assemblée des électeurs citoyens dûment inscrits sur la liste électorale, âgés de 21 ans, exempts de tous les cas d'incapacité prévus par la loi.

Primitivement (décret de 1913), pour être inscrit sur la liste électorale, il fallait payer 40 francs d'impôts ; cette condition fut remplacée par une règle de séjour (décret de 1924) : domicile réel, habitation depuis un an dans la commune et séjour de trois ans dans la colonie. Depuis le décret de 1939, les conditions sont encore plus libérales. Sont inscrits sur la liste électorale tous les citoyens français, domiciliés ou résidant dans la commune depuis au moins six mois, tous ceux qui, n'étant pas domiciliés ou ne résidant pas dans la commune, sont inscrits depuis un an au rôle des impôts communaux et qui auront déclaré avant le 1er janvier de l'année de l'élection vouloir y exercer leurs droits électoraux. L'absence de la commune résultant du service militaire, si les conditions énoncées précédemment sont remplies, n'empêche pas l'inscription sur la liste électorale.

Les prescriptions du décret organique du 2 février 1852 (titres 2 et 4) régissent l'établissement, la révision et la publication de cette liste. Elle est dressée par une commission composée de l'administrateur-maire, d'un fonctionnaire désigné par le chef de la colonie et d'un délégué français élu par les membres français du conseil munici-

pal. Les réclamations sont jugées par cette commission augmentée de deux délégués élus. L'appel est déféré au tribunal de première instance ou au juge de paix à compétence étendue du ressort. La juridiction d'appel doit statuer dans les cinq jours et sa décision n'est susceptible d'aucun recours.

Les électeurs sont convoqués par arrêté du gouverneur général. Le décret du 9 octobre 1913, par ses articles 7 à 22, fixe dans les détails les conditions matérielles du vote, sensiblement identiques à celles exigées dans la métropole. L'élection a lieu au scrutin de liste. Nul ne peut être élu au premier tour de scrutin s'il n'a pas obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au deuxième tour, il suffit d'obtenir la majorité relative, quelque soit le nombre des votants. En cas d'égalité de suffrages, le candidat le plus âgé l'emporte (décret de 1913).

L'éligibilité est soumise à des conditions d'âge : 25 ans accomplis ; de séjour : 6 ans dans la colonie et 3 ans dans la commune (décret de 1924) ; enfin de toute immunité des causes d'incompatibilité et d'incapacité énumérées à l'article 25 du décret de 1913 à l'encontre des

1) membres du conseil d'administration ;

2) fonctionnaires de tout ordre et de toute catégorie rétribués sur les fonds du budget de l'Etat, de la colonie ou de la commune, — mis à part et hors de cause les citoyens qui, exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une rétribution qu'à raison des services rendus à l'administration dans l'exercice de cette profession ;

3) militaires des armées de terre et de mer en activité de service ;

4) entrepreneurs des services municipaux permanents ;

5) ministres des divers cultes en exercice dans la ville ;

6) individus privés du droit électoral pourvus d'un conseil judiciaire, domestiques attachés à la personne, individus dispensés de subvenir aux charges communales ou secourus par le bureau de bienfaisance.

La parenté en ligne directe ascendante ou descendante, de même qu'en ligne collatérale entre frères ou alliés, fait obstacle à la présence de deux membres d'une même famille dans le même conseil municipal.

Un citoyen élu, d'aventure dans plusieurs communes devrait opter dans les dix jours du scrutin.

B) *Membres indigènes.* — Sous l'empire du décret du 9 octobre 1913 et du 6 mai 1924, d'abord désignés par le gouverneur général en toute liberté, puis choisis par lui sur une liste établie par les indigènes et comprenant un nombre d'élus triple de celui des conseillers à désigner, ils sont, depuis le décret du 7 mai 1939, élus directement par leurs concitoyens au suffrage restreint.

Pour être électeur, les sujets français doivent avoir 21 ans accomplis au jour de la clôture de la liste électorale, être inscrits sur cette liste, n'avoir été ni condamnés à une peine afflictive ou infamante ou correctionnelle égale ou supérieure à six mois d'emprisonnement, non plus qu'à une peine d'internement ou à une résidence désignée.

En outre le décret de 1939 (art. 4) leur impose une résidence de six mois dans la commune et énumère limitativement les indigènes considérés comme les plus capables et les plus dignes de figurer sur la liste électorale :

1) fonctionnaires ou agents de l'administration en retraite ou en activité de service appartenant à un cadre régulièrement organisé ;

2) membres de la Légion d'honneur ; titulaires de la médaille militaire et de la croix de guerre ou de la médaille coloniale ; titulaires du mérite agricole du mérite maritime ou des palmes académiques ; membres des ordres coloniaux français ; titulaires de la médaille du mérite indigène ; titulaires des brevets d'honneur, de la médaille du travail de 1re et 2e classe ;

3) anciens militaires ayant servi hors de Madagascar pendant la guerre 1914-1918 et titulaires d'une pension de retraite ou de réforme ; anciens officiers, sous-officiers et caporaux ;

4) membres et anciens membres des conseils municipaux et des commissions municipales ; membres et anciens membres du conseil d'administration délégués et anciens délégués aux délégations économiques et financières ; présidents et membres des conseils de notables et chefs de village ou de quartier ;

5) assesseurs, titulaires suppléants ou honoraires des tribunaux et des conseils d'arbitrage ;

6) titulaires du baccalauréat ; titulaires d'un diplôme délivré par l'Etat ou par un établissement reconnu par l'Etat ; titulaires du certificat d'études primaires ; titulaires du certificat de fin d'études de l'école Le Myré de Villers ou d'admission à l'école de médecine indigène de Tananarive ;

7) commerçants patentés personnellement, de 1re, 2e et 3e classe ; propriétaires d'immeubles bâtis immatriculés ; les concessionnaires ou chefs d'exploitation minière ou titulaires de trois permis de recherche ou exploitation depuis une année au moment de l'inscription sur la liste électorale ; propriétaires, concessionnaires, locataires, fermiers ou régisseurs de biens ruraux,

assujettis à l'impôt foncier et d'une superficie d'au moins 5 hectares pour les terrains classés dans la 1re catégorie ou plantés en riz et 20 hectares pour les terrains classés dans la 2e catégorie ; éleveurs propriétaires de plus de 200 têtes de bétail. Les indigènes qui, faisant partie de ces catégories, n'habitent pas dans la commune peuvent néanmoins être inscrits sur cette liste, à condition de payer les impôts communaux depuis un an au moins et de manifester leur volonté de participer aux opérations électorales avant le 1er janvier de l'année des élections.

L'attribution ainsi faite du droit de vote à des fonctionnaires, anciens militaires, diplômés, propriétaires, anciens élus, mpiadidy, procéda d'un dessein de faire appel à diverses classes de la population malgache présumées les plus évoluées et les plus capables de participer à la gestion des intérêts communaux. Ce plan a été mené avec discernement, et cette participation sera sans nul doute, dans l'avenir, l'un des meilleurs facteurs de l'évolution de notre colonie.

Il s'ensuit que l'établissement de cette liste électorale est une opération nécessitant une attention et un contrôle particulier ; aussi est-il confié, de même que sa révision et sa publication, à l'autorité du gouverneur général qui, à cet effet, prend un arrêté et décide en même temps le mode de règlement des contestations soulevées et fixe le détail des opérations électorales.

Aux conditions d'éligibilité des sujets français le décret du 7 mai 1939 n'a apporté aucune modification à celui du 6 mai 1924. Elles sont identiques à celles indiquées quant aux citoyens français.

En dehors de ces inéligibilités peut être élu, à titre

indigène, tout sujet français âgé de 25 ans accomplis et pouvant justifier d'un séjour de six ans dans la colonie dont trois années dans la commune.

Qu'il soit citoyen ou sujet français, le conseiller municipal, qui, après son élection, se trouve dans l'un des cas d'exclusion prévus par les décrets et est déclaré démissionnaire d'office, possède un recours en conseil d'administration.

Dans le même ordre des réalités, reproduisant en partie l'article 37 de la loi métropolitaine de 1884, l'article 28 du décret du 9 octobre 1913 déclare tout électeur, comme tout éligible, recevable à attaquer les opérations électorales ; mais, tandis que, sous l'empire de ce décret, les contestations électorales relatives aux opérations électorales et aux élections étaient soumises au gouverneur général statuant en conseil d'administration, un décret du 10 février 1937, dans le but de mettre fin à cette exception, a apporté la compétence des réclamations électorales, comme dans toutes nos colonies, au conseil du contentieux administratif de la colonie, sauf recours devant le Conseil d'Etat.

La nullité partielle ou totale de l'élection ne peut être prononcée que dans les cas suivants :

*a*) élection faite hors des formes prescrites ;

*b*) scrutin non libre ;

*c*) incapacité légale de l'un ou de plusieurs élus. En ces cas il est procédé dans les deux mois à de nouvelles élections.

Les conseillers municipaux citoyens ou sujets français sont élus pour six ans depuis le décret de 1939 et renouvelés intégralement le 1er dimanche d'avril, même s'ils ont été élus dans l'intervalle. Les vacances survenant en leur

nombre, si elles le réduisent de moitié, donnent lieu à leur remplacement dans le délai de trois mois à compter de la dernière, à moins que les futures élections générales ne doivent avoir lieu dans les six mois suivants.

Le gouverneur général peut, par arrêté motivé, dont il doit rendre compte au ministre des Colonies, suspendre un conseil municipal pour une durée maximum d'un mois. Il nomme également la délégation spéciale, chargée de remplir l'office de conseil municipal en cas de dissolution de celui-ci ou d'impossibilité de constitution ou en cas de démission de la moitié de ses membres en exercice, mais habilitée seulement à accomplir les actes de pure administration nécessités par l'urgence ou la nécessité de conservation des droits de la commune. Dans les trois mois, d'ailleurs, il doit être procédé à l'élection d'un nouveau conseil municipal.

### § 2. — *Leur fonctionnement.*

Il diffère peu de celui des commissions municipales et ressemble trait pour trait à celui de nos conseils municipaux, de telle sorte qu'il suffit d'en faire la plus rapide nomenclature .

Sessions ordinaires, d'une durée de dix jours environ, quatre fois par an, en février, mai, août et novembre...

Convocation extraordinaire à la demande du gouverneur général, ou de l'administrateur-maire, ou de la majorité de ses membres, sur les objets spéciaux fixés par arrêté du maire...

Institution et fonctionnement de commissions pour l'étude des questions relevant des attributions du conseil et soumises par le gouverneur ou le maire. Composées

de trois à cinq membres, aussi bien indigènes que français, en remarquant toutefois que les indigènes ne sont jamais ni vice-président, ni rapporteurs, elles peuvent tenir leurs séances dans l'intervalle des sessions...

Nomination au début de chaque session (art. 39 du décret de 1924), au scrutin secret, de deux membres, l'un français, l'autre indigène, pour remplir les fonctions de secrétaire pendant la durée du conseil...

Règles de majorité pour la validité des délibérations, — abstraction faite de la qualité de français ou d'indigène, — avec dispense en cas de troisième convocation, si les deux premières convocations n'ont pas réuni un nombre suffisant de conseillers...

Scrutin public sur la demande du quart des membres présents, et scrutin secret sur l'avis du tiers d'entre eux. — Au cas de partage de voix, deuxième tour de scrutin, et, si celui-ci ne donne aucune solution, référé au gouverneur général pour qu'il tranche par un arrêté en conseil d'administration...

Publicité des séances du conseil municipal à la différence de celles des commissions municipales, si, à la demande de l'administrateur-maire ou de trois des membres, le conseil municipal ne décide de siéger en comité secret...

Présidence de droit du conseil municipal par l'administrateur-maire ou, en cas d'absence, par un des adjoints et sinon, par l'un des conseillers français pris dans l'ordre du tableau... Toutefois, le conseil élit son président l'administrateur n'assistant qu'à la discussion et se retirant au moment du vote pour l'examen des comptes de l'administrateur-maire...

Communication à tout habitant ou contribuable des

délibérations du conseil inscrites sur un registre et signées par tous les membres présents, et aussi du budget communal et des arrêtés pris par l'administrateur-maire.

Obligation pour les conseillers municipaux d'assister aux séances du conseil, à peine de démission d'office, selon arrêté du gouverneur général, contre tout membre qui manque sans motif valable à trois convocations successives.

### § 3. — *Leurs attributions.*

Les difficultés éprouvées par les commissions municipales à rester dans le rôle consultatif que le décret du 23 octobre 1908 leur assignait ne furent pas l'une des moindres causes de la réforme du régime municipal malgache. Le législateur de 1913, en dotant les nouveaux conseils municipaux de pouvoirs propres, non seulement opéra une profonde décentralisation, mais encore intervertit les rôles aux dépens de l'administrateur-maire et en fit essentiellement l'agent exécutif de la commune : ce n'est plus lui, en effet, qui décide après avis du conseil et sous l'autorité du gouverneur, mais le conseil municipal qui, sous le contrôle du chef de la colonie, prend des décisions dont l'exécution incombe à l'administrateur-maire. Ce dernier a vu de la sorte son rôle renversé par rapport à celui qu'il occupait dans les commissions municipales, au point qu'il est dorénavant, au regard de la commune, plus maire qu'administrateur ; sa qualité de représentant du pouvoir central, prédominante quand il était à la tête des commissions municipales, s'efface au profit de sa qualité de chef de l'unité communale dans les nouvelles municipalités.

Dans ces conditions, il existe très peu de différence entre l'administrateur-maire d'une ville de Madagascar et le maire d'une commune française, hors celle-ci, provenant de l'autorité plus ferme qui doit exister dans la colonie, que sa nomination par le gouverneur général remplace l'élection faite par des concitoyens. C'est un reste de centralisation destiné à disparaître, si un jour les fonctions d'administrateur sont dissociées de celles de maire. En vérité, l'état actuel de la colonie ne permettra pas avant quelque temps d'accorder aux conseillers municipaux le droit d'élire leur représentant. Bien que le rôle de l'administrateur-maire se soit transformé, il importe de lui garder la dépendance vis-à-vis du pouvoir central, qui constitue pour le gouverneur général un moyen de pression sur les municipalités, et constitue l'administrateur surtout pour un agent de renseignement.

A. — *De l'administrateur-maire* :

*a*) Comme agent local, il est, en règle, l'agent exécutif des décisions du conseil municipal, sous le contrôle du conseil et la surveillance de l'autorité supérieure. L'article 61 du décret de 1913 l'a chargé sur ce plan d'une série d'activités et d'obligations :

1) conservation et administration des propriétés de la commune par tous actes conservatoires de ses droits ;

2) gestion des revenus, surveillance des établissements communaux et tenue de la comptabilité de la commune ;

3) préparation du budget et ordonnancement des dépenses ;

4) établissement, conservation, entretien, réparation des bâtiments communaux, cimetières, promenades,

rues, voies publiques, canaux, fontaines, égoûts, etc... exception faite pour les voies classées d'intérêt général par arrêté du gouverneur ;

5) direction des travaux communaux et soumission à l'approbation du gouverneur général, chaque année, en même temps que les propositions du budget, du programme élaboré par le conseil municipal des travaux à exécuter en cours d'exercice ;

6) marchés, baux des biens et adjudications des travaux communaux dans les formes et suivant les règles applicables aux marchés, baux, adjudications passées pour le compte de la colonie ;

7) souscription dans les mêmes formes des actes de vente, échange, partage, acceptation de dons et legs, acquisitions, transactions ;

8) représentation de la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant ;

9) et, d'une manière générale, exécution des décisions du conseil municipal.

Il nomme aussi, révoque et suspend les fonctionnaires municipaux.

Bref, ses attributions sont sensiblement les mêmes qu'à l'article 16 de l'arrêté du 23 octobre 1908. Toutefois, alors que dans les commissions municipales il les exerçait comme représentant du pouvoir central, il agit dans les municipalités nouvelles sous la surveillance du gouverneur général comme chef du conseil municipal, représentant de la commune.

Le texte nouveau l'a confirmé en son article 68, quant à la police municipale. En ce domaine, il doit, entre autres choses, veiller à la sûreté et à la commodité du passage dans les voies publiques, assurer leur nettoyage et leur

éclairage, de même que la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine ; — maintenir le bon ordre dans les endroits où se font de grands rassemblements d'hommes et, en cas de troubles ou d'émeutes, s'attacher à les réprimer et rétablir la tranquillité publique ; — à l'encontre des individus, tels les aliénés dont l'état, ou tels les animaux dont la divagation créent des dangers pour les personnes ou les biens, prendre provisoirement les mesures nécessaires ; — à l'égard des épidémies, inondations ou incendies, prendre les précautions convenables à les éviter et, s'ils se produisent, veiller à les faire cesser par la distribution des secours nécessaires ; — du point de vue de l'hygiène, de l'ordre, s'appliquer à la salubrité et à l'exactitude du poids des denrées mises en vente ; — régler le mode de transport des personnes décédées, le bon ordre et la décence dans les cimetières ;— garantir à l'intérieur de la commune la police et la circulation sur les voies de communication d'intérêt général par des permis de stationnement ou de dépôt temporaire moyennant le paiement de droits fixés par un tarif. Ces pouvoirs de police, importants et étendus, n'empêchent pas, au surplus, le gouverneur général de prendre, pour l'ensemble ou plusieurs des communes malgaches, au cas où leurs municipalités n'y auraient pas pourvu, des mesures concernant la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques, sauf au gouverneur à les prendre seulement, s'il ne s'agit que d'une commune déterminée, qu'après une mise en demeure, restée sans résultat, au conseil municipal intéressé.

*b*) En qualité de représentant du pouvoir central, comme sous le régime des commissions municipales, et toujours sous l'autorité du gouverneur général lui incombent :

1) la publication et l'application des lois et règlements ;

2) l'exécution des mesures de sûreté générale ;

3) des fonctions spéciales attribuées par les lois, telle la tenue de l'état civil.

Les arrêtés qu'il est habilité à publier à ces fins sont, ou bien permanents, subordonnés pour leur validité à l'approbation du gouverneur général, ou bien immédiatement exécutoires, et néanmoins envoyés au chef de la colonie, qui peut toujours en suspendre l'application ou les annuler.

L'administrateur-maire est seul chargé de l'administration ; mais, sous sa responsabilité et sa surveillance, il peut par arrêté déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints ou, à leur défaut, à des conseillers municipaux français. En cas d'absence ou d'empêchement, il a le droit de leur déléguer la totalité de ses fonctions.

B. — *Du conseil municipal* :

*a*) L'article 46 du décret du 9 octobre 1913 a posé le principe par reproduction de l'article 61 de la loi métropolitaine de 1884 : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

C'est donc lui qui est investi du pouvoir délibératif. Il était toutefois difficile au législateur de 1913 de se montrer plus libéral que celui de 1884 ; il a donc distingué parmi les délibérations du conseil municipal celles qui sont valables de plein droit et celles qui doivent, pour être exécutoires, recevoir l'approbation du gouverneur général remplaçant ici le préfet. Il s'est même montré plus exigeant, en soumettant à une véritable approbation de fait les délibérations valables de plein

droit : celles-ci, adressées dans la huitaine au gouverneur par l'administrateur-maire, ne deviennent exécutoires qu'un mois après leur réception par le chef de la colonie, à moins que ce dernier n'abrège ce délai par un arrêté.

Les délibérations soumises à approbation sont plus nombreuses qu'en France. Ce sont celles qui ont pour objet (art. 50 du décret du 6 mai 1924) :

1) d'établir les conditions de baux d'une durée de plus de cinq ans ;

2) d'effectuer des aliénations ou des échanges de propriétés communales ;

3) de procéder à des transactions ;

4) d'affecter à un service communal une propriété communale non encore affectée à un service public ou de changer l'affectation d une propriété communale déjà affectée à un service public ;

5) d'acquérir de nouveaux immeubles ou de procéder à de nouvelles constructions ;

6) d'établir des projets, devis de travaux neufs payés par le budget communal ;

7) de créer ou supprimer des rues, places et voies publiques, procéder au redressement, au prolongement ou à l'élargissement des rues, promenades, jardins publics, etc...

8) d'établir ou supprimer les foires et marchés ;

9) d'accepter des dons ou legs faits à la commune ;

10) d'établir le budget communal ou accorder des crédits supplémentaires ;

11) de contracter des emprunts et créer des contributions extraordinaires ;

12) de créer des emplois rétribués ;

13) d'établir le mode d'assiette, les tarifs et règles de

perception de tous les droits, taxes et revenus communaux ;

14) de passer des marchés de gré à gré supérieurs à 3.000 francs, ainsi que des traités portant concession à titre exclusif ou pour une durée de plus de trente ans des grands services municipaux.

Cette approbation pour les cas prévus aux numéros 2, 3, 10, 11, 13, 14 ne peut, d'ailleurs, être donnée par le gouverneur général qu'en statuant en conseil d'administration.

*b*) Envisagées, non plus quant à leur objectivité et à leur force obligatoire, mais au titre même de décisions et du point de vue de leur valeur intrinsèque, sont nulles de plein droit les délibérations, ou bien portant sur un objet étranger aux attributions du conseil municipal, ou bien prises, soit en dehors des sessions légales, soit en violation des lois, décrets ou arrêtés en vigueur à Madagascar. La nullité en est déclarée par le gouverneur général en conseil d'administration et peut être opposée en tout temps par les parties intéressées.

Sont simplement annulables, entachées de nullité relative les décisions auxquelles ont pris part des conseillers intéressés en leur propre nom ou comme mandataires à l'affaire en ayant fait l'objet. Cette annulation peut être demandée par toute personne intéressée et tout contribuable de la commune, à la condition d'une demande adressée à la mairie dans les quinze jours suivant l'affichage de la délibération. Le gouverneur doit se prononcer en conseil d'administration dans le mois de la réception de la demande ; il peut lui-même, dans le même délai, provoquer d'office cette annulation, tout comme il lui est loisible de ne pas s'opposer à son exécu-

tion à défaut d'une demande reçue dans les quinze jours de l'affichage.

*c*) Chargé d'examiner les comptes administratifs présentés par le maire, le conseil municipal est enfin, comme en France, appelé à donner son avis dans certains cas, sauf la faculté pour le gouverneur général de passer outre si le conseil refuse ou néglige de donner l'avis.

Il lui est, selon la règle, interdit, à peine de suspension ou dissolution, d'émettre des vœux politiques, de publier des proclamations ou de se mettre en communication avec d'autres conseils municipaux sans autorisation du gouverneur général.

### § 4. — *Domaine communal. Actions en justice. Budget.*

*A*. — Quant au domaine communal, le décret de 1913 s'est contenté d'apporter une modification à sa composition, telle qu'elle résultait de l'arrêté du 23 octobre 1908 : la modification eut pour objet de faire passer dans le domaine privé communal les édifices affectés aux services municipaux qui, auparavant, entraient dans la catégorie des biens du domaine public. Ainsi en cette matière ne subsiste plus aucune différence avec le régime métropilitain.

En outre, le même décret a fait dépendre éventuellement d'arrêtés du gouverneur général l'autorisation et les conditions de la vente des éléments mobiliers et immobiliers du domaine privé, de même que l'acceptation ou le refus d'une libéralité avec charges.

*B.* — Concernant le droit d'agir en justice des communes malgaches, apparaît une différence avec le régime des commissions municipales. Sous l'empire de l'arrêté de 1908, l'administrateur se contentait de demander l'avis des commissions quand il s'agissait d'intenter ou de défendre à une action en justice, et encore cet avis, s'il était demandé obligatoirement, ne liait-il aucunement le maire. Sous le décret de 1913, le pouvoir de décision, en la matière, est attribué au conseil municipal : c'est lui qui délibère sur les actions en justice concernant la commune, et c'est l'administrateur-maire en tant que représentant de la commune qui intente ou défend aux actions. Le principe est donc le même qu'en France, avec cette seule réserve et aggravation de la tutelle que la délibération du conseil municipal doit être obligatoirement approuvée par le gouverneur général.

Si, après jugement, la commune veut se pourvoir devant un autre degré de juridiction, elle demandera à nouveau l'autorisation du chef de la colonie, qui statuera en conseil d'administration dans les trois mois de la délibération, dont le refus est sans recours, mais dont le silence, après ces trois mois, équivaut à une approbation.

Il reste toujours que le maire peut sans autorisation préalable intenter ou défendre à une action possessoire et faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance et, moyennant délibération du conseil et approbation du gouverneur, interjeter appel d'un jugement ou se pourvoir en cassation.

C. — *Le budget municipal.* — En ce point s'est accusée, avec le décret de 1913, la différence des communes nouvelles malgaches et des premières commissions municipales : la liste des dépenses s'est allongée et, corréla-

tivement, s'est faite une adaptation de celle des recettes : double indice du développement pris par ces villes et de leur prospérité chaque jour grandissante.

Ce budget, toujours proposé par l'administrateur-maire, est l'objet, non plus d'un avis, mais d'un vote du conseil municipal, et il est arrêté définitivement en conseil d'administration par le gouverneur général, dont les pouvoirs sont énumérés quant à l'établissement et aux ressources (nomenclature des impôts, octroi des subventions) dans cet acte capital de la vie communale.

La liste des *dépenses* est ainsi établie par l'article 78 du décret de 1913 :

1) Entretien de la mairie et des édifices communaux qui pourraient être construits en totalité ou en partie sur les fonds communaux (*nouvelle dépense*)[1] ;

2) Frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, frais d'abonnement au *Journal officiel* de Madagascar ;

3) Frais de recensement de la population et des opérations électorales (*nouvelle dépense*) ;

4) Frais des registres de l'état civil et des tables décennales ;

5) Traitement du personnel de la commune et part des traitements du personnel à la fois au service de la commune et de la colonie, selon les répartitions fixées par le gouverneur général en conseil d'administration (*nouvelle dépense*) ;

6) Pensions à la charge des communes, régulièrement liquidées et approuvées ;

1. Les mots « nouvelle dépense » signalent les dépenses qui ne figuraient pas dans les budgets communaux prévus par l'arrêté du 23 octobre 1908.

7) Frais de perception des contributions et produits communaux ;

8) Traitements et autres frais du personnel de la police et de la garde indigène à la charge de la commune ;

9) Entretien du domaine communal public et privé ;

10) Frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement, sauf en ce qui concerne les voies classées d'intérêt général ;

11) Clôture et entretien des cimetières ;

12) Acquittement des dettes exigibles ;

13) Toutes les autres dépenses mises à la charge des communes par arrêté du gouverneur général en conseil d'administration (*nouvelle dépense*).

La commune peut également porter au budget un crédit ne dépassant pas 50.000 francs pour les dépenses imprévues, et subordonné pour son emploi par l'administrateur maire à l'autorisation du gouverneur général.

Il apparaît, à la simple lecture, qu'une partie des nouvelles dépenses provient, soit du fait des élections, soit de la construction d'édifices, soit de l'extension de la commune qui nécessite le paiement d'un personnel plus nombreux, et, surtout au travers de la dernière rubrique « Toutes autres dépenses mises à la charge de la commune », qu'une large perspective est ouverte au grossissement des budgets municipaux.

D'autre part, à la suite de divers faits, notamment de l'incorporation dans les budgets régionaux du produit des prestations exigibles en dehors des terrains communaux, un décret du 3 décembre 1936 a dû reprendre la liste des *recettes* en vue de la « mieux adapter à l'état de choses actuelles ». Depuis lors les recettes ordinaires comprennent :

1) le produit de tous les impôts et droits communaux existant jusqu'à ce jour et ceux dont la perception est ou sera autorisée par arrêté du gouverneur général pris en conseil d'administration ;

2) les revenus du domaine communal ;

3) le prix des diverses concessions autorisées pour les services communaux ;

4) les parts attribuées aux communes, conformément à la règle en vigueur, par arrêté du gouverneur général pris en conseil d'administration, sur les produits des divers impôts de la colonie ;

5) des centimes additionnels aux contributions directes ;

6) les parts attribuées aux communes dans le produit des amendes, confiscations et surtaxes infligées en matière de contributions indirectes ;

7) le produit des majorations pour retard dans le paiement des impôts ;

8) le produit des rachats de prestations exigibles dans les communes ;

9) le produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil.

Les recettes extraordinaires prévues par le décret du 9 octobre 1913 n'ont subi aucune modification.

***

Ce sommaire de législation organique, révélatrice ou confirmative de la manière coloniale française, suffit à marquer le progrès advenu dans la condition des municipalités élues créées par le décret de 1913, l'avance d'une notable décentralisation par rapport aux commissions municipales, le pas donné par une réglementa-

tion restée la même dans son ensemble à des vues spéciales, libérales, de représentation plus poussée des intérêts des colons et des indigènes : par la participation de tous à la gestion des intérêts communaux il ne pouvait que favoriser la prospérité des grandes villes malgaches ; leur assimilation administrative avec les communes françaises est maintenant à peu près complète. En dehors de la nomination du maire, la seule différence persistante réside dans une tutelle plus étroite vis-à-vis du pouvoir central, représenté à Madagascar par le gouverneur général, et se justifiant concurremment par les nécessités en une colonie du maintien d'une autorité plus ferme susceptible de se faire, au besoin, sentir rapidement, et par la présence d'un élément indigène au sein du conseil municipal vis-à-vis duquel quelque circonspection, donc une plus grande surveillance, peut n'être pas inutile.

La qualité du régime a été pragmatiquement démontrée par l'extension de son application à toutes les grandes villes de Madagascar par un arrêté du 6 juin 1939 édicté en vertu du décret du 7 mai 1939. Outre qu'il est certainement l'un des facteurs de l'accroissement de la vie économique de notre colonie, il comporte sans nul doute, dans l'ordre politique ou administratif, une valeur éducative pour les indigènes, en les initiant au fonctionnement de l'un des rouages de la vie communale, tout en sauvegardant leurs intérêts.

# *CONCLUSION*

Au terme des recherches faites et des observations présentées, l'organisation communale à Madagascar apparaît dominée : d'une part, par le principe, si bien dénommé par le Maréchal Lyautey, de « politique indigène », visant, en présence d'institutions malgaches antérieures, au maintien de ces organismes et même à leur extension ; d'autre part, par le principe assimilateur, en vertu duquel le législateur métropolitain s'efforce d'organiser la commune malgache d'une façon identique à la commune française.

Un dualisme bien tranché devrait, semble-t-il, en résulter.

En fait il ne peut se produire en raison de la coexistence à Madagascar de deux sortes de communes : le village indigène, régi par l'ancienne institution du Fokon'olona, donc administré par les indigènes ; la commune urbaine, grand centre de population soumise à l'administration française, actuellement organisée de manière bien peu différente de celle d'une commune métropolitaine. Cependant, à l'intérieur de chacune, les deux principes s'appliquent, attendu que l'évolution du Fokon'olona tend vers l'assimilation avec la commune française et que les grandes villes, au point de vue de l'administration des indigènes, sont divisées en Fokon'tany.

En réalité, il s'agit moins d'une dualité que de l'application des deux aspects d'une même politique suivie

par la France à l'égard de sa colonie, la politique d'association. L'éducation et la civilisation des indigènes ont été ses buts en colonisant Madagascar. Fidèle à sa politique traditionnelle à l'égard de ses dépendances, elle envisagea son autorité, non comme une fin, mais comme un moyen de protection et d'éducation des nouveaux sujets. Or, comment mieux atteindre son but qu'en faisant participer les indigènes à son administration, à ses travaux, à ses projets, en un mot en se les associant dans l'administration de leur propre pays. Moralement c'est vouloir les reconnaître comme égaux ; pratiquement c'est leur donner les moyens de parvenir à cette égalité.

L'administration communale, dont les éléments et les caractères ont fait l'objet de cet essai, et qui montre les indigènes participant à côté des Français à la gestion communale, est un vivant exemple des procédés qui tendent à réaliser cette association : collaboration-assimilation, la première forme conduisant naturellement à la seconde.

Collaboration réalisée d'abord par la rénovation de l'ancienne institution du Fokon'olona. En maintenant cet organisme, la France assurait aux indigènes une large participation dans l'administration intérieure de leur propre pays et même leur accordait comme une parcelle d'autonomie, puisqu'à l'intérieur du village ils sont leurs propres administrateurs. Cependant la surveillance, maintenue étroite, de l'administrateur, chef de district, ne permet guère, en rigueur, de parler d'une collaboration égalisée, mais plutôt hiérarchisée.

Il reste, d'ailleurs, intéressant de considérer les idées ayant présidé à l'institution de cette collaboration, quel-

ques-unes saillissant de l'exposé ci-dessus. La première est que le respect des coutumes indigènes, en particulier du Fokon'olona, correspondait, de la part du législateur français, à un principe humanitaire : modérer l'autorité métropolitaine dans le but de ménager la susceptibilité des indigènes, les considérer, non pas comme des non-civilisés, mais comme des semblables, en attendant de les traiter comme des égaux. La deuxième fut d'ordre non plus moral, mais pratique : le respect du Fokon'olona a évité de nombreuses causes de discorde avec les indigènes ; continuant à être administrés par une vieille institution à laquelle ils étaient très attachés et qui constituait l'expression d'un degré de civilisation, non négligeable d'ailleurs, ils furent par là forcés ou déterminés en leur sympathie pour la France ; or, l'utilisation de cette institution simplifiait et facilitait son administration, la dispensait d'une solution immédiate au délicat problème de savoir par quel organisme la remplacer, lui permettait de réduire fort le personnel nécessaire à l'administration de la colonie et donc de réaliser de notables économies tout en la libérant d'une foule de détails encombrants. Pour autant, l'évolution de l'indigène, but final du législateur, est aidée : la constitution de groupements, la notion de solidarité dans l'esprit des habitants, présupposée par la place conservée à l'élément indigène, a précisé et poussé au progrès la vie sociale des Malgaches.

Certes, le Fokon'olona n'a pu être maintenu dans son intégrité, en raison des principes contraires aux notions d'humanité ou de liberté individuelle françaises et de son accommodement aux besoins de notre administration ; il a subi les transformations aptes, par l'octroi de la per-

sonnalité morale, à rapprocher le village malgache de la commune française, donc à l'assimiler : transformations constitutives du deuxième aspect de la politique d'association et d'assimilation.

Que si cette tendance apparaît peut-être seulement dans les transformations du Fokon'olona, il lui reste d'avoir inspiré et même provoqué la création de grandes communes malgaches. Nulle part l'application n'en a été plus nette que dans l'organisation de ces communes et dans le rôle attribué aux indigènes dans l'administration. Galliéni, gouverneur général, en organisant les commissions municipales par l'arrêté du 13 février 1892, s'inspira beaucoup de l'organisation municipale métropolitaine ; la différence essentielle entre les deux régimes résidait dans une centralisation beaucoup plus poussée du régime malgache ; un régime beaucoup plus libéral de rapprochement plus considérable, de similitude plus réelle des villes de Madagascar et des communes françaises, devait s'ensuivre. Devant la prospérité de ces villes et leur extension croissante chaque année, nous ne pouvons que nous féliciter de cette assimilation.

Mais cette dernière s'est également exercée sur un autre plan et, cette fois, en vue d'assimiler les indigènes eux-mêmes. Les Malgaches étaient à peu près complètement écartés de la gestion des intérêts communaux ; pourtant, c'est d'eux que proviennent les principales ressources de ces communes. Il importait, dès lors, pour plus de justice, de les faire participer à notre administration. Le régime des municipalités élues a effectué le premier pas dans cette voie, en permettant au gouverneur général de désigner quelques indigènes pour faire partie du conseil municipal. Cette désignation insti-

tuait donc une collaboration administrative entre les indigènes et les Français. Les décrets de 1924 et 1939 n'ont eu pour but, en permettant aux indigènes jugés les plus évolués d'élire leurs représentants, que de transformer, ici encore, cette collaboration en une assimilation. Le système était de leur demander leur avis, de les consulter ; désormais, ayant les mêmes droits que les conseillers municipaux français, ils peuvent discuter des décisions à prendre et sont ainsi traités comme des égaux, du point de vue des droits de la citoyenneté.

Egalité de droit, qui, en vérité, ne correspond pas obligatoirement à une égalité de fait. Ce n'est pas parce qu'il aura le droit d'être électeur et éligible que le Malgache adoptera forcément nos mœurs et aura le même degré de culture. Toutefois il est indéniable que cette égalisation voulue par la France entraînera l'évolution de l'indigène dans la voie de la civilisation en facilitant son éducation. Avec le temps arrivera certainement un jour où l'identité avec nous se réalisera, et c'est alors que, dédaigneux de cette association qui aura été facteur de son évolution, il demandera sa libération.

Vu :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 30 mars 1942
*Le Président de thèse :*
Joseph DELPECH.

Vu :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 30 mars 1942
*Le Doyen de la Faculté :*
Joseph DELPECH.

Vu et permis d'imprimer :
Strasbourg-Clermont-Ferrand, le 30 mars 1942
*Le Recteur de l'Académie*
*Président du Conseil de l'Université :*
A. TERRACHER.

# *LEXIQUE*

## SIGNIFICATION DES MOTS MALGACHES UTILISÉS DANS L'OUVRAGE

*Antily* ..... Litt. placé en sentinelle : surveillant de l'autorité royale.

*Eranambatri* ..... Pièce de monnaie.

*Fanekem pokon'olona*. Charte que s'imposait à lui-même le Fokon'olona.

*Fokon'olona* ..... Ensemble de la population du fokon'tany. — habitants du village.

*Fokon'tany* ..... Village ou quartier.

*Hasina* ..... Somme d'argent.

*Hetra* ..... Rizière.

*Kabary* ..... Conseil du roi.

*Mpiadidy* ..... Chef du village.

*Mpiakarakara* ..... Litt. ceux qui s'occupent des détails : aides du mpiadidy.

*Orim-bato* ..... Cadeau de la moitié d'un bœuf.

*Ray-aman-dreny* .... Litt. prère et mère : les anciens ou notables du village.

*Sakaizambohitra* .... Litt. amis des villages : fonctionnaires administratifs,

*Tontakely* ..... Brigand.

*Vadin-tany-ambony* .. Fonctionnaires de la justice royale.

# *BIBLIOGRAPHIE*

## OUVRAGES GÉNÉRAUX


CAHUZAC (A.). — *Essai sur les institutions et le droit malgaches*, 1900.

DARESTE (P.). — *Traité de législation coloniale*, 1931, t. 1, p. 178-208.

FUZIER-HERMAN (Ed). — *Répertoire général du droit français*, t. 27, 1998, p. 15. — *Supplément au Répertoire*, t. 9, 1932, p. 209.

GALLIENI. — *Madagascar de 1896 à 1905*. — Rapport au ministre des Colonies, 1905, t. 1, p. 160-180.

GIRAULT (A.). — *Principes de colonisation et législation coloniale*, 1907, t. 1, p. 46, 294 ; t. 2, p. 177.

JULIEN (G.). — *Institutions politiques et sociales de Madagascar*, 1909.

LYAUTEY (Maréchal). — *Dans le Sud de Madagascar. Situation politique et économique*, 1902.

MÉRIGNHAC (A.). — *Traité de législation et d'économies coloniales*, 1925, p. 74-304.

MOSNIER (R.). — *Cours de législation coloniale. Année scolaire* 1937-1938.

ROLAND (L.) et LAMPUÉ (P.). — *Précis de législation coloniale*, 1940, p. 32, 435.

YOU (A.). — *Madagascar. Histoire, Organisation, Colonisation*, 1905.


## THÈSES


COMTE (R. de). — *Des différentes phases de l'occupation française à Madagascar*. Montpellier, 1908.

DELTEIL (P.). — *Le Fokon'olona et les conventions de Fokon'olona*, Paris, 1934.

PAIN (L.). — *De l'institution du Fokon'olona*, Poitiers, 1910.

SPAS (X.). — *Etude sur l'organisation de Madagascar. Justice indigène et indigénat*, Paris, 1912.

## JOURNAUX OFFICIELS

I. — *De l'Etat Français* :

Décret du 9 mars 1902, *J. off.*, du 19 mars.
— 30 septembre 1904, *J. off.*, du 5 octobre.
— 7 mars 1922, *J. off.*, du 10 mars.

concernant le Fokon'olona.

Décret du 2 février 1899, *J. off.*, du 6 février.

concernant les commissions municipales.

Décret du 9 octobre 1913, *J. off.*, du 22 octobre.
— 6 mai 1924, *J. of .*, 8 mai.
— 9 mars 1925, *J. off.*, 15 mars.
— 3 décembre 1936, *J. off.*, 8 décembre.
— 10 février 1937, *J. off.*, 13 février.
— 7 mai 1939, *J. off.*, 27 mai.

concernant les municipalités élues.

II. — *De Madagascar* :

Arrêté du 31 décembre 1904, *J. off.*, du 18 janvier.
— 10 mai 1905, *J. off.*, 13 mai.
— 6 mars 1907, *J. off.*, 9 mars.
— 28 septembre 1908, *J. off.*, 10 octobre.
— 21 octobre 1909, *J. off.*, 13 novembre.
— 13 janvier 1912, *J. off.*, 27 janvier.
— 11 mai 1912, *J. off.*, 25 mai.
— 16 novembre 1912, *J. off.*, 30 novembre.
— 12 juillet 1913, *J. off.*, 6 août.
— 24 novembre 1915, *J. off.*, 4 décembre.
— 3 novembre 1920, *J. off.*, 6 novembre.

concernant le Fokon'olona.

Arrêté du 13 février 1897, *J. off.*, 24 février.
— 15 octobre 1897, *J. off.*, 26 octobre.
— 30 novembre 1898, *J. off.*, 17 décembre.
— 27 avril 1908, *J. off.*, 9 mai.
— 23 octobre 1908, *J. off.*, 14 novembre.
— 13 novembre 1920, *J. off.*, 11 décembre.
— 6 septembre 1921, *J. off.*, 10 septembre.
— 24 octobre 1923, *J. off.*, 5 janvier 1924.

concernant les commissions municipales.

Arrêté du 20 juin 1914, *J. off.*, 4 juillet.
— 4 novembre 1919, *J. off.*, 29 novembre.
— 29 juillet 1930, *J. off.*, 31 juillet.
— 6 juin 1939, *J. off.*, 22 juillet.

concernant les municipalités élues.

# *TABLE DES MATIÈRES*


INTRODUCTION ..... 1

CHAPITRE I. — L'ADMINISTRATION INDIGÈNE. LE FOKON'OLONA .. 11

*Section I. — Son histoire jusqu'au début du XX^e siècle* ..... 11

§ 1. Les origines ..... 11

§ 2. L'organisation d'Andrianampoinimerina ..... 13

§ 3. Des kabarys d'Andrianampoinimerina au Code des 305 articles de 1881 ..... 20

§ 4. Du Code de 1881 à l'annexion de Madagascar ..... 21

§ 6. Après l'annexion ..... 26

*Section II. — Son organisation en Imérina suivant le décret du 9 mars 1902* ..... 29

§ 1. Des autorités du Fokon'tany ..... 29

§ 2. Des attributions du Fokon'olona ..... 34

§ 3. Des obligations du Fokon'olona ..... 39

§ 4. Des droits et prérogatives du Fokon'olona ..... 44

§ 5. Des conventions du Fokon'olona ..... 51

§ 6. De la responsabilité du Fokon'olona ..... 53

*Section III. — Extension du décret de 1902 aux autres régions de Madagascar* ..... 55

CHAPITRE II. — L'ADMINISTRATION FRANÇAISE : LES COMMUNES.. 63

*Section I. — Histoire du régime municipal des grandes villes malgaches* ..... 65

§ 1. Les commissions municipales ..... 65

§ 2. Les municipalités élues ..... 68

*Section II. — La structure interne du régime municipal* ..... 74

I. La forme première : les commissions municipales..... 74

§ 1. Composition ..... 75

§ 2. Fonctionnement ..... 76

§ 3. Répartition et champ des attributions ..... 77

II. Le décret du 9 octobre 1913 : les municipalités élues... 91

§ 1. Composition ..... 93

§ 2. Fonctionnement..... 100

§ 3. Attributions ..... 102

CONCLUSION ..... 115

LEXIQUE ..... 121

BIBLIOGRAPHIE ..... 123

Imp. F. BOISSEAU, Rue du Taur, 34 - TOULOUSE
T W — N° 6584 - 16-6-1942